

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.958 van 10 juni 2026
in de zaak A. 238.747/XII-9612**

In zake : de BV TUINCENTRUM VAN HULLE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sven Boullart en Wouter De Rycke
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 419
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Mobiliteit, Klimaat en Ecologische Transitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Franky De Mil
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 34
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 maart 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de leidend ambtenaar van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (hierna: FOD VVVL) van 25 januari 2023 waarbij aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 3.080 euro wordt opgelegd wegens “inbreuken op de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers”.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 april 2026.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sven Boullart, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Franky De Mil, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Melissa Celis heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Als tuincentrum verkoopt de verzoekende partij onder meer biociden en bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik.

3.2. Op 20 april 2022 voert de Federale Milieu-inspectie van de FOD VVVL bij de verzoekende partij een controle uit.

3.3. Op 25 april 2022 wordt lastens de verzoekende partij een ‘proces-verbaal van vaststelling van overtreding’ opgesteld. Het proces-verbaal vermeldt dat in de inrichting zes niet-toegelaten biociden en twee niet-toegelaten bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik werden aangetroffen:

“Niet-toegelaten biociden

Het betreft de producten:

- Algen- en mosverwijderaars - Edialux - toelatingsnummer 6997/B
- Vermikill Combi - Beaphar - toelatingsnummer 2615/B
- Elizan Anti-muggen - Edialux - toelatingsnummer 7008/B
- Zerox One Shot - Edialux - toelatingsnummer 3599/B
- Fendona 60 Sc - Edialux - toelatingsnummer 4798/B
- Zerox PA - Solabiol - toelatingsnummer 3579/B

Afgaande op de informatie op de etikettering, samenstelling en MSDS (veiligheidsfiche) worden deze producten beschouwd als biociden.

De producten beschikken niet over een geldig Belgisch toelatingsnummer.

De producten komen niet voor op de lijst van toegelaten biociden, noch op de lijst van tijdelijke toelatingen die zijn uitgereikt in het kader van de bestrijding van Covid-19, beiden consulteerbaar op de site van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

Derhalve zijn de producten niet-toegelaten biociden.

Bijgevolg mogen deze producten niet op de Belgische markt worden aangeboden.

Niet-toegelaten bestrijdingsmiddelen landbouwkundig gebruik

Het betreft de producten:

- Flitser Pro - Solabiol - toelatingsnummer 10706 G/B
- Pursol Ecologische onkruidbestrijder - Edialux - 10458 G/B

Afgaande op de informatie op de etikettering, samenstelling en MSDS (veiligheidsfiche) worden deze producten beschouwd als bestrijdingsmiddelen landbouwkundig gebruik.

De producten beschikken niet over een geldig Belgisch toelatingsnummer.

De producten komen niet voor op de lijst van toegelaten bestrijdingsmiddelen landbouwkundig gebruik, consulteerbaar op de site van Fytoweb.

Derhalve zijn de producten niet-toegelaten bestrijdingsmiddelen landbouwkundig gebruik.

Bijgevolg mogen deze producten niet op de Belgische markt worden aangeboden.”

Voorts wordt in het proces-verbaal aangegeven dat de zes biociden in overtreding zijn met artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 april 2019 ‘betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden’ (hierna: het koninklijk besluit van 4 april 2019) en dat de twee bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik in overtreding zijn met artikel 7 van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 ‘betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik’ (hierna: het koninklijk besluit van 28 februari 1994).

Tot slot wordt erop gewezen dat de vastgestelde feiten strafbaar gesteld zijn overeenkomstig artikel 17, § 1, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’ (hierna: de wet van 21 december 1998).

3.4. Met een aangetekende brief van 5 augustus 2022 stelt de FOD VVVL de verzoekende partij in kennis van het voornemen om een administratieve geldboete op leggen wegens de in het proces-verbaal van 25 april 2022 vermelde inbreuken. Tegelijk wordt de verzoekende partij uitgenodigd om haar verweermiddelen binnen een termijn van 30 dagen in te dienen.

De verzoekende partij reageert niet op deze brief.

3.5. Medio oktober 2022 vindt tussen de diensten van de FOD VVVL overleg plaats over de juridische kwalificatie van de inbreuken op de bepalingen van het koninklijk besluit van 4 april 2019.

3.6. Het overleg waarvan sprake, leidt op 20 oktober 2022 tot een ‘Navolgend proces-verbaal van inlichtingen nr.: DGEM/WPN_LNP/kfd-2022-0095/16/000006’, waarin niet langer sprake is van het aanbieden van “niet-toegelaten biociden”, maar wel van een niet correcte etikettering van gevaarlijke biociden. De inbreuk in kwestie wordt bijgevolg geherkwalificeerd als een inbreuk op artikel 28 van het koninklijk besluit van 4 april 2019.

3.7. Op 26 oktober 2022 beslist de leidend ambtenaar van de FOD VVVL om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 3.840 euro op te leggen.

3.8. Op 27 oktober 2022 verstuurt de zaakvoerder van de verzoekende partij de volgende e-mail aan de FOD VVVL:

“Ik heb een aangetekend schrijven ontvangen i.v.m. een proces-verbaal. Vervolgens een vraag voor een minnelijke schikking van u. Ik heb echter nooit een voorstel van een minnelijke schikking gekregen. Vervolgens terug een aangetekend schrijven dat het dossier is doorgestuurd naar de leidend ambtenaar van de Juridische Dienst en Geschillen van de Federale Overheidsdienst. Het lijkt mij logisch dat ook ik een verklaring mag afleggen. Echter deze kans is mij niet geboden. Gelieve enkele data voor te stellen zodat ik een PV kan opgesteld worden.

Ik doe beroep op de salduz wetgeving die mij toelaat om in bijzijn van een advocaat mijn rechten te verdedigen. Zodat deze aan het dossier toegevoegd kunnen worden.

Wat is de verdere procedure van de PV?”

3.9. De FOD VVVL antwoordt op 4 november 2022:

“[...] Indien u wenst gehoord te worden in dit dossier, gelieve een aantal data voor te stellen waarop deze hoorzitting, desgewenst in aanwezigheid van uw raadsman, kan doorgaan.

Deze hoorzitting kan in persoon doorgaan in de lokalen van de FOD op onderstaand adres of via videolink. Laat maar weten welke voorkeur u hebt.

Voor de volledigheid vindt u in bijlage nog de intentiebrief waarin u de gelegenheid geven werd om ons uw verweermiddelen over te maken.

Deze werd normaal verzonden begin augustus 2022.

Daarnaast hebt u normaal gezien eveneens een kopie van het proces-verbaal van vaststelling van overtreding van 25 april 2022 ontvangen evenals een kopie van het proces-verbaal van inlichting betreffende de herkwalificering van de inbreuken betreffende de biocides. Indien gewenst maken we u een kopie over.

Verloop van de procedure:

Het proces-verbaal werd verzonden naar het parket van de procureur des Konings zoals de procedure voorschrijft. Het parket liet weten geen strafrechtelijke vervolging in te stellen waarna het dossier werd overgemaakt aan de FOD Volksgezondheid voor administratieve afhandeling. Aangezien u geen verweermiddelen hebt ingediend, werd reeds een voorstel van administratieve boete gedaan, zie bijlage.

Aangezien u alsnog een hoorzitting wenst, bieden we u de gelegenheid om uw verweer kenbaar te maken waarna we alle elementen van het dossier opnieuw in overweging nemen.

Laat maar weten wanneer dit best voor u past.”

3.10. Bij brief van 4 november 2022 deelt de zaakvoerder van de verzoekende partij het volgende mee:

“We hebben het voorstel tot een administratieve geldboete van 3840 ontvangen. Wij hebben uw brief van 5/08/2022 ontvangen i.v.m. het voorstel tot een administratieve boete. Er is een vraag om verweermiddelen kenbaar te maken. Ik

heb geen enkele uitnodiging gedurende die periode ontvangen om een verklaring af te leggen en ben geschaad in mijn rechten.
Zowel op het moment van de vaststelling als gedurende als in de periode nadien ben ik steeds ter beschikking geweest maar geen reactie gekregen.
Ik heb echter materiële bewijzen ter plaatse die ik wil laten vaststellen door een beëdigd ambtenaar. Deze kunnen niet per post verstuurd worden.
Waarom krijg ik niet de kans om mijn verhaal te doen en de materiële bewijzen te tonen aan een bevoegd ambtenaar?
Graag een reactie binnen de 14 dagen.”

3.11. Op 14 november 2022 vraagt de raadsman van de verzoekende partij om gehoord te worden via een “samenkomst ter plaatse”.

3.12. De FOD VVVL antwoordt op 20 december 2022:

“De formele vaststellingen werden opgenomen in het proces verbaal met foto’s, opgesteld door een beëdigd ambtenaar, en dat aan de procureur des konings werd overgemaakt.
Tegen dit proces verbaal werd geen beroep aangetekend bij de Raad van State.
Indien u eventuele elementen wenst aan te brengen in het kader van de administratieve boete en het verweer, dan kan u deze per mail laten worden (foto’s, kopies documenten).
Indien u wenst gehoord te worden, kan dit in de kantoren van de FOD Volksgezondheid of via videolink.”

3.13. Op 11 januari 2023 wordt de verzoekende partij gehoord. Zij laat gelden dat de betrokken producten niet op grote schaal verkocht worden, de administratieve boete hoog uitvalt gelet op de overtredingen en dat de administratieve procedure een vreemd verloop met weinig transparantie heeft gekend.

3.14. Op 25 januari 2023 beslist de leidend ambtenaar van de FOD VVVL om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 3.080 euro op te leggen.

Dit is de bestreden beslissing die als volgt is gemotiveerd:

“Overwegende dat het bedrag van de administratieve geldboete niet lager mag zijn dan de helft van het minimum van de geldboete bepaald door de overtreden wettelijke bepaling, noch hoger dan een twintigste van het maximum van deze boete.
Overwegende dat het minimum van de strafrechtelijke boete 1.280 euro is en het maximum 32.000.000 euro.

Gelet op het doel van deze controle zijnde de bescherming van het Leefmilieu.
Overwegende dat een biocide enkel op de Belgische markt mag worden aangeboden met een geldig Belgisch toelatingsnummer.
Overwegende dat het etiket van een biocide het toelatingsnummer dient te vermelden.
Gelet het feit dat het etiket van de biocides toelatingsnummers vermeldt die niet meer geldig zijn maar dat de biocides wel nog over een geldende toelating beschikken.
Gelet op het aantal biocides in overtreding.
Overwegende dat een gewasbeschermingsmiddel enkel op de markt mag worden aangeboden indien het product over een toelating beschikt.
Gelet op het feit de BV Tuincentrum Van Hulle 2 verschillende gewasbeschermingsmiddelen op de markt aanbiedt zonder toelating.
Gelet op de grootte van de onderneming.
Gelet op de kleine schaal van de producten in overtreding en de goede trouw van de overtreder.
Conform de procedure [...] hebben wij beslist een administratieve boete op te leggen van € 3080.
Deze beslissing annuleert en vervangt de voorgaande.”

3.15. Met een e-mail van 2 februari 2023 geeft de raadsman van de verzoekende partij te kennen dat de boete nog steeds zeer hoog is, ondanks dat rekening werd gehouden met de grootte van de onderneming en met het feit dat de overtredingen slechts op zeer kleine schaal en te goeder trouw werden begaan. Bovendien zou uit de bestreden beslissing “op geen enkele manier de achterliggende motivatie [blijken] of enige berekening m.b.t. de uiteindelijk opgelegde boete aan de hand van (bv.) het aantal overtredingen”. Zij vraagt hierover alsnog duidelijkheid te verschaffen.

3.16. De FOD VVVL antwoordt op 9 februari 2023:

“De motivering in rechte en in feite is opgenomen in het voorstel van administratieve boete.
We lichten nader toe.
Wat betreft de hoogte van de boete:
Overwegende dat het bedrag van de administratieve geldboete niet lager mag zijn dan de helft van het minimum van de geldboete bepaald door de overtreden wettelijke bepaling, noch hoger dan een twintigste van het maximum van deze boete.
Overwegende dat het minimum van de strafrechtelijke boete 1.280 euro is en het maximum 32.000.000 euro.
Gelet op de grootte van de onderneming.
BV Tuincentrum Van Hulle deelde mee dat ze 14,6 voltijdse equivalenten telde in 2021 en een totaal van 12 968 145 euro aan activa voor het boekjaar 2021 had. De omzet werd niet meegedeeld. BV Tuincentrum Van Hulle kan dus aanzien worden als een kleine onderneming op basis van de aanbeveling van de Commissie van 6

mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen.

Wat betreft het doel van de controle:

Gelet op het doel van deze controle zijnde de bescherming van het Leefmilieu.

Wat betreft het op de markt aanbieden van de biocides:

In rechte:

Overwegende dat een biocide enkel op de Belgische markt mag worden aangeboden met een geldig Belgisch toelatingsnummer.

Het koninklijk besluit van 4 april 2019 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden stelt: Art. 3. Biociden mogen alleen op de markt worden aangeboden en gebruikt indien voor deze biociden de minister of de Europese Commissie overeenkomstig de Verordening Biociden een toelating heeft verleend.

Overwegende dat het etiket van een biocide het toelatingsnummer dient te vermelden.

Het koninklijk besluit van 4 april 2019 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden stelt: Art. 28, §5. ... Bovendien wordt op het etiket duidelijk leesbaar en onuitwisbaar de volgende informatie vermeld:

3° het door de bevoegde dienst aan het biocide toegekende registratie- of toelatingsnummer of het door de Europese Commissie toegekende toelatingsnummer;

In feite:

Gelet op het feit dat het etiket van de biocides toelatingsnummers vermeldt die niet meer geldig zijn maar dat de biocides wel nog over een geldende toelating beschikken.

Het proces-verbaal stelt vast dat het etiket van de biocides wel een toelatingsnummer vermeldt, maar dat dit niet het geldende toelatingsnummer is maar het oude vervallen toelatingsnummer. De biocides hebben nog wel een toelating maar deze wordt niet vermeld op het etiket. Het betreft dus een overtreding van artikel 28 op de etikettering. Dit wordt verduidelijkt in het proces-verbaal van inlichting.

Gelet op het aantal biocides in overtreding.

Het proces-verbaal stelt vast dat er zes verschillende biocides in overtreding zijn.

Wat betreft het op de markt aanbieden van de biocides:

In rechte:

Overwegende dat een gewasbeschermingsmiddel enkel op de markt mag worden aangeboden indien het product over een toelating beschikt.

Het Koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik stelt: Art. 7. Het is verboden een bestrijdingsmiddel voor landbouwkundig gebruik op de markt te brengen, te bereiden, te vervoeren, in te voeren, aan te bieden, ten toon of te koop te stellen, in bezit te houden, te verwerven of te gebruiken, dat niet vooraf door de Minister is erkend.

In feite:

Gelet op het feit dat BV Tuincentrum Van Hulle 2 verschillende gewasbeschermingsmiddelen op de markt aanbiedt zonder toelating.

Het proces-verbaal stelt vast dat er 2 verschillende gewasbeschermingsmiddelen op de markt worden aangeboden zonder toelating.

Wat betreft verzachtende omstandigheden:

Gelet op de kleine schaal van de producten in overtreding en de goede trouw van de overtreder.

Het voorstel van administratieve boete blijft behouden.”

3.17. Op 15 maart 2023 verzoekt de raadsman van de verzoekende partij om de bestreden beslissing in te trekken omdat zij volgens hem behept is met een aantal manifeste onwettigheden.

3.18. Op 20 maart 2023 deelt de FOD VVVL mee dat zij niet op het verzoek tot intrekking wenst in te gaan.

IV. Onderzoek van het tweede onderdeel van het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van “artikel 17, § 1, eerste lid Productnormenwet *iuncto* artikel 5, Productnormenwet *iuncto* artikel 18, § 2, a) en § 3 Productnormenwet *iuncto* artikel 3, § 1, eerste lid RvS-wet vóór de wijziging ervan bij artikel 3 van de wet van 4 augustus 1996 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, in samenhang met en met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, alsook van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het materieel motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur”.

Als tweede onderdeel van het middel zet de verzoekende partij het volgende uiteen:

“[...] Hoewel de bestreden beslissing eveneens steunt op het KB van 4 april 2019, wordt slechts één administratieve geldboete opgelegd samen met de inbreuk op grond van het KB van 28 februari 1994.

Het is daarbij onmogelijk na te gaan welk onderdeel van de boete het gevolg is van welke overtredingen.

Verzoekende partij heeft het er aldus het raden na[ar] welk deel van de opgelegde administratieve geldboete betrekking heeft op welke overtreding. Nu reeds kan worden vastgesteld dat de bestreden beslissing op dit punt niet afdoende is gemotiveerd, doordat de verzoekende partij geen enkel inzicht krijgt in deze verhouding. De verzoekende partij heeft er dus volstrekt het raden naar in welke mate zij bestraft wordt voor de weerhouden inbreuk op grond van het KB van 4 april 2019 enerzijds en voor de weerhouden inbreuk op grond van het KB van 28 februari 1994 anderzijds.

Ingevolge dit motiveringsgebrek, kan er dus niet meer worden getoetst aan het evenredigheids- en redelijkheidsbeginsel.[...] Wel moet meteen (en enkel en

alleen al om deze reden) worden vastgesteld dat de bestreden beslissing niet afdoende is gemotiveerd.

Noch verzoekende partij, noch uw Raad kunnen onmogelijk vaststellen tot op welke hoogte de diverse overwegingen van de verwerende partij al dan niet hebben bijgedragen tot de uiteindelijke vaststelling van het uiteindelijke boetebedrag. Dit zou uw Raad althans niet kunnen zonder zich op de stoel van het bestuur te plaatsen en zonder derhalve het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten te schenden.

Op voornoemd punt schendt de bestreden beslissing dan ook de motiveringsplicht, zoals vervat in de artikelen 2 en 3 van de Formelemotiveringswet.

Artikel 2 van die wet vereist immers dat administratieve rechtshandelingen met individuele strekking formeel gemotiveerd moeten worden. Artikel 3 van de wet formele motivering schrijft voor dat de motivering van de bestuurshandelingen moet bestaan uit de in de akte vermelde juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen. Dit betekent dus dat in beginsel slechts rekening kan worden gehouden met de motieven die in de beslissing zelf kunnen worden teruggevonden.^[...] Het tweede lid van datzelfde artikel stelt daarenboven dat die motivering ‘afdoende’ moet zijn.

De precieze inhoud van dit begrip dekt twee ladingen: aan de ene kant wordt daarmee het evenredigheidsbeginsel uitgedrukt, aan de andere kant de draagkrachtvereiste.^[...]

Het evenredigheidsbeginsel vereist dat de motivering evenredig moet zijn met het gewicht, de impact en de omvang van de beslissing. Het belang, het voorwerp en de aard van de beslissing zijn hierbij doorslaggevende factoren. [...] Dit betekent dat zowel de feitelijke overwegingen als de juridische overwegingen in de motivering worden weergegeven en vervolgens dat de beslissing qua impact en belang in een redelijke verhouding moet staan met die motivering; met name de feiten en het recht.

Een afdoende motivering betekent daarenboven dat de opgegeven motivering draagkrachtig moet zijn, dat zij de beslissing schraagt, dat zij deugdelijk is. Dit houdt in dat de bestuurlijke rechtshandeling materieel moet worden gemotiveerd.^[...] Daartoe is vereist dat die motivering pertinent, duidelijk, nauwkeurig, volledig en waarheidsgetrouw is. De overheid zal moeten aangeven waarom de beslissing wordt genomen, rekening houdend met de belangen die het afwegingsproces kenmerken, zijnde het algemeen belang en één of meerdere individuele belangen. De motiveringsplicht vereist uiteraard dat de opgegeven motieven juist moeten zijn.^[...]

Bovendien is ook de materiële motiveringsplicht geschonden door de bestreden beslissing.

Zie in die zin, specifiek voor wat de administratieve geldboetes betreft:

‘Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld[...].’

De materiële motiveringsplicht vereist aldus dat de sanctionerende overheid in de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete met meer nauwkeurigheid zal moeten motiveren naargelang het bedrag van de boete hoger ligt of de kwalificatie van de feiten voor betwisting vatbaar is.^[...]

Doordat de bestreden beslissing onmogelijk toelaat te begrijpen welk aandeel de weerhouden inbreuk op het KB van 4 april 2019 en welk aandeel de weerhouden inbreuk op het KB van 28 februari 1994 hebben in het uiteindelijk bepaalde boetebedrag schendt de bestreden beslissing derhalve de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de

bestuurshandelingen, alsook het materieel motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

[...] Aldus moet dus ook worden vastgesteld dat de diverse samenstellende onderdelen van de bestreden beslissing onplitsbaar zijn, zodat zelfs de onwettigheid van slechts een deel van die onderdelen tot de onwettigheid zal leiden van de gehele bestreden beslissing.

[...].”

5. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij nog toe:

“In een arrest van 4 februari 2025 heeft uw Raad het volgende beslist, in een zaak waar eveneens één administratieve geldboete werd opgelegd voor verschillende inbreuken:

‘In het kader van bestuurlijke handhaving, zoals te dezen, betekent zulks meer bepaald dat de motivering de betrokkene duidelijk en inzichtelijk moet maken niet alleen welke feiten het bestuur in aanmerking heeft genomen en waarom die feiten, wanneer zulks niet duidelijk is, een inbreuk op de toepasselijke regelgeving uitmaken, maar evenzo waarom – en in welke mate – deze feiten de uiteindelijk opgelegde bestuurlijke boete – te dezen van 133.000 euro – die punitief van aard is, rechtvaardigen. Er moet dus ook inzicht worden geboden in hoe de verwerende partij tot de begroting van de geldboete is gekomen. Het volstaat uit het oogpunt van die formelemotiveringsplicht dat verzoeker de redenen kan achterhalen die de verwerende partij tot haar oordeel hebben gebracht, opdat verzoeker zich op het vlak van de motieven ertegen kan verweren met de middelen die het recht hem ter beschikking stelt. De toetsing van de formele motivering houdt overigens in beginsel niet de beoordeling in van de inhoud van de motieven.’ [...]

Verder in datzelfde arrest verduidelijkte uw Raad:

‘[...] De bestreden beslissing stelt immers dat twee misdrijven werden gepleegd. Voor geen van de beide misdrijven blijkt wat het initiële bedrag was en wat de impact van de aanzienlijke mindering respectievelijk de mindering is geweest. Verzoeker kan op basis van het voorliggende geen nauwkeurig beeld krijgen van de berekeningsmethode en van de omvang van de aan een bepaald gedrag verbonden geldboete. De verwerende partij geeft niet aan hoe zij tot een bedrag van 133.000 euro is gekomen.

Dit belet verzoeker om het bestreden besluit op dit vlak inhoudelijk te bekritisieren, waardoor hij belangenschade heeft geleden bij het gebrek aan uitdrukkelijke motivering.

Immers zoals de verwerende partij in het auditorsverslag heeft kunnen lezen, laat de motivering van het boetebedrag niet toe om te beoordelen of de verwerende partij de gegevens correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen. Het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel vereist dat een beslissing berust op een redelijke verhouding tussen de feitelijk juiste en op zich rechtens relevante motieven enerzijds en de inhoud van het besliste anderzijds. Over de verhouding tussen de inbreuk en de opgelegde sanctie wordt door de verwerende partij discretionair geoordeeld. De Raad van State dient te beoordelen of er een evenredigheidsverband bestaat tussen de gesanctioneerde gedragingen en de opgelegde geldboete. Het evenredigheidsbeginsel is geschonden wanneer tussen de in aanmerking genomen feiten en de opgelegde sanctie geen redelijk verband van evenredigheid zou bestaan. [...]

De huidige zaak is analoog aan de geciteerde zaak. Ook in onderhavige zaak is er één boetebedrag opgelegd voor verschillende inbreuken. De bestreden beslissing

biedt geen enkel inzicht in hoe het boetebedrag tot stand is gekomen. Verzoekende partij is derhalve niet in staat om na te gaan in welke mate zij werd beboet voor iedere inbreuk die haar ten laste is gelegd. Het gebrek aan motivering voor dit toch wel fundamentele punt zorgt ervoor dat noch verzoekende partij – noch uw Raad – kunnen inschatten of verwerende partij in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

Verzoekende partij heeft hierdoor belangenschade geleden doordat zij, bij gebrek aan een formele motivering, belet wordt om de bestreden beslissing inhoudelijk met kennis van zaken te bekritisieren. Het is haar een raadsel wat het aandeel is van elke inbreuk in het totaalbedrag van de boete.

[...] Meer zelfs, in de onderhavige zaak is de redenering die uw Raad tot zijn beslissing van 4 februari 2025 heeft doen besluiten zo mogelijk nog pertinenter. Immers, in deze zaak is gebleken dat de rechtsgrond voor één van de beboete inbreuken ontbreekt, nu is aangetoond dat het betrokken KB onwettig tot stand is gekomen en op basis van de exceptie van onwettigheid buiten toepassing moet worden verklaard. Dat betekent dat die vermeende inbreuken ook niet meer beboet kunnen worden. Het is echter compleet onmogelijk om na te gaan in welke mate deze ‘inbreuken’, die eigenlijk geen inbreuken kunnen worden genoemd nu de rechtsgrond ervoor ontbreekt, bijgedragen hebben tot het totale boetebedrag, dat berekend is op alle in de bestreden beslissing weerhouden inbreuken.

Waar uw Raad al geoordeeld heeft om een beslissing te vernietigen die niet expliciteert in welke mate bepaalde inbreuken hebben bijgedragen tot het totaalbedrag, moet dat a fortiori ook gelden voor een beslissing die een boete oplegt waarbij het én compleet onduidelijk is in welke mate alle inbreuken hebben bijgedragen tot het totaalbedrag én het ook nog eens vaststaat dat één van de inbreuken geen rechtsgrond heeft en dus niet had mogen bijdragen tot het totaalbedrag. Indien uw Raad aanvaardt dat deze rechtsgrond ontbreekt – waarbij zelfs verwerende partij feitelijk erkent dat het KB van 28 februari 1994 geen geldige rechtsgrond vormt – dan volgt daaruit ipso facto dat het totaalbedrag van de boete onmogelijk wettig kan zijn. Dat totaal bevat immers ook het bedrag dat werd gekoppeld aan de weerhouden inbreuken op dit KB. De bestreden beslissing laat niet toe te begrijpen welk aandeel de weerhouden inbreuken op het KB van 28 februari 1994 hebben op het uiteindelijk bepaalde boetebedrag. Het enige dat met zekerheid vaststaat, is dat dit bedrag aantoonbaar te hoog is. Dit gaat met andere woorden nog verder dan hetgeen uw Raad al tot een vernietiging heeft doen bewegen.

Het bovenstaande doet overigens geen afbreuk aan het feit dat, zelfs indien uw Raad zou oordelen dat er wel degelijk – quod certe non – een rechtsgrond zou bestaan voor de weerhouden inbreuken op het KB van 28 februari 1994, het nog steeds niet uit de motivering blijkt welk aandeel die inbreuken hebben in het uiteindelijk bepaalde bedrag van de boete. [...].”

6. De verzoekende partij benadrukt in haar laatste memorie dat uit de formelemotiveringsplicht voortvloeit dat de verwerende partij inzicht moet verschaffen over het bepalen van de hoogte van de administratieve geldboete, dat daarom “een concreet boetebedrag aan iedere inbreuk [moet] worden gekoppeld”, en dat haar belangen worden geschaad wanneer zij de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete niet inhoudelijk kan bekritisieren. Voorts ontkent zij dat de verplichting om het boetebedrag per inbreuk nader te motiveren zou aanzetten tot ‘boeteshoppen’. Volgens de verzoekende partij moet uit de

motivering van de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete ook het “relatieve gewicht” blijken van de “weerhouden inbreuken en de verzwarende en verzachtende omstandigheden”.

Beoordeling

7. In het tweede middelonderdeel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991) en van de materiële motiveringsplicht. Meer bepaald bekritiseert de verzoekende partij dat op basis van de uitdrukkelijke motivering van de bestreden beslissing niet kan worden nagegaan welke boete per afzonderlijke inbreuk wordt opgelegd. Volgens haar kan daardoor de proportionaliteit van de administratieve geldboete niet worden beoordeeld en evenmin kan worden nagegaan welk gewicht de verwerende partij heeft toegekend aan de beoordelingselementen die zij bij het bepalen van het boetebedrag concreet in aanmerking heeft genomen.

8. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten het bestuur in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze. Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Er kan enkel rekening worden gehouden met de in de bestreden beslissing opgenomen motieven, wat bijgevolg betekent dat beschouwingen die de

verwerende partij in het kader van de procedure voor de Raad van State toevoegt aan de motivering van de bestreden beslissing, daargelaten of deze juist zijn, er niet toe doen. In dat verband moet voorts worden opgemerkt dat het, behoudens in die gevallen waarin de Raad van State over een hervormingsbevoegdheid beschikt, niet aan de Raad van State toevalt om zijn oordeel over de samenstelling of de hoogte van het op te leggen boetebedrag in de plaats te stellen van de beslissing van de verwerende partij. Het ligt ook niet op zijn weg om in de plaats van de verwerende partij aan verzoeker opheldering te geven over de ingeroepen bezwaren.

Bij het onderzoek naar het afdoende karakter van de formelemotiveringsplicht moet ten slotte rekening gehouden worden met het geheel van de formele motivering en niet met een of meerdere onderdelen van de motivering op zich. De motivering in haar geheel moet immers afdoende zijn.

9. De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere bestuurshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiëlemotiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of het bestuur is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

10. Met de bestreden beslissing wordt aan de verzoekende partij een administratieve geldboete opgelegd wegens een inbreuk op artikel 28 van het koninklijk besluit van 4 april 2019 (niet-correcte etikettering van gevaarlijke biociden) en een inbreuk op artikel 7 van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 (het aanbieden op de markt van niet-toegelaten bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik).

Betwist wordt niet dat de door de verwerende partij vastgestelde inbreuken strafbaar zijn gesteld overeenkomstig artikel 17, § 1, 1°, van de wet van 21 december 1998. De strafrechtelijke geldboete waarin deze bepaling voorziet, bedraagt minimum 160 euro en maximum 4.000.000 euro. Overeenkomstig artikel 18, § 4*bis*, van de wet van 21 december 1998 mag het bedrag van de administratieve geldboete niet lager zijn dan de helft van het minimum van de geldboete bepaald door de overtreden wettelijke bepaling ($160 \text{ euro} / 2 = 80 \text{ euro}$), noch hoger dan een twintigste van het maximum van deze boete ($4.000.000 \text{ euro} / 20 = 200.000 \text{ euro}$). Deze bedragen worden vermeerderd met de opdecimen (*in casu* vermenigvuldigingsfactor 8) vastgesteld voor de strafrechtelijke geldboeten. Samenvattend schrijft de wet van 21 december 1998 voor dat de opgelegde administratieve geldboete niet lager mag zijn dan 640 euro ($80 \text{ euro} \times 8$) en niet hoger dan 1.600.000 euro ($200.000 \text{ euro} \times 8$).

11. Te dezen wordt voor de twee inbreuken één totale administratieve geldboete van 3.080 euro opgelegd. Uit de motivering van de bestreden beslissing (zie *supra*, randnummer 3.14) blijkt dat de verwerende partij bij het bepalen van het boetebedrag rekening heeft gehouden met het “aantal biocides in overtreding”, de “grootte van de onderneming”, de “kleine schaal van de producten in overtreding” en de “goede trouw van de overtreder”.

12. De verzoekende partij wordt niet bijgetreden in zoverre zij aanvoert dat de in de bestreden beslissing veruitwendigde motivering geen voldoende inzicht biedt in de elementen die de verwerende partij concreet in aanmerking heeft genomen bij het bepalen van de hoogte van de geldboete. De verwijzing in de bestreden beslissing naar het (beperkt) “aantal biocides in overtreding”, de “grootte van de onderneming”, de “kleine schaal van de producten in overtreding” en de “goede trouw van de overtreder”, duiden er onmiskenbaar op dat de verwerende partij de bedoeling had om de op te leggen sanctie te milderen. De verzoekende partij betwist bovendien niet dat de elementen waarmee de verwerende partij rekening heeft gehouden, in rechte aanvaardbaar zijn om de hoogte van een geldboete te verantwoorden. In de gegeven omstandigheden maakt de verzoekende partij ook niet aannemelijk dat om te voldoen aan de motiveringsplicht, zoals opgelegd door de wet van 29 juli 1991, de verwerende

partij in de bestreden beslissing uitdrukkelijk het “relatieve gewicht” van elk van de voormelde beoordelingselementen had moeten vermelden.

13. Evenmin kan de verzoekende partij worden bijgevalen in haar betoog dat de in de bestreden beslissing opgegeven motieven het onmogelijk zouden maken om de evenredigheid van de opgelegde sanctie na te gaan. Zoals reeds werd gesteld (zie *supra*, randnummer 10), voorziet de wet van 21 december 1998 in een zeer ruime vork voor het bepalen van de administratieve geldboete (minimum 640 euro tot maximum 1.600.000 euro). In dit geval is het voor eenieder meteen duidelijk dat de door de verwerende partij opgelegde administratieve geldboete van 3.080 euro zich in het laagste segment bevindt van de wettelijke sanctievork (2.440 euro meer dan de minimumboete en 1.596.920 euro minder dan de maximumboete). Aangezien de verzoekende partij weet voor welke inbreuken zij wordt gesanctioneerd, moet zij in staat worden geacht om in te schatten of de relatief lage geldboete van 3.080 euro in een redelijke verhouding staat tot de vastgestelde inbreuken en of de verwerende partij bij het bepalen van de geldboete al dan niet haar discretionaire beoordelingsmarge te buiten is gegaan. Het gegeven dat twee verschillende inbreuken gesanctioneerd worden door een globale geldboete, leidt niet tot een andere conclusie. Het opleggen van een relatief lage geldboete voor twee onderscheiden inbreuken samen, bevestigt integendeel het milde karakter van de sanctie. Met de persoonlijke overtuiging van de verzoekende partij dat de opgelegde geldboete te hoog is, wordt tot slot geen onwettigheid aangetoond.

14. Bijgevolg wordt besloten dat de verwerende partij op basis van de motivering van de bestreden beslissing een voldoende nauwkeurig beeld kon krijgen van de wijze waarop de verwerende partij de omvang van de administratieve geldboete heeft bepaald. Daarbij werd de formele- noch de materiële motiveringsplicht geschonden.

15. Het tweede onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

V. Heropening van het debat

16. Het auditoraat heeft zijn onderzoek over de zaak beperkt tot het onderzoek van het tweede onderdeel van het eerste middel, waarvan blijkt dat dit niet leidt tot een definitieve oplossing van het geschil. Er is dan ook reden om het auditoraat te gelasten met een aanvullend verslag over de zaak.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien juni tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Ilse Anné,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Ilse Anné

Chantal Bamps