

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.303 van 28 maart 2024
in de zaak A. 238.158/VII-41.856**

In zake : de CommV D'HOORE MESTVERWERKING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Piet Verkinderen, Ignace Laplaese
en Michiel Descheemaeker
kantoor houdend te 8310 Assebroek (Brugge)
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Dewaele
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Groeningestraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 januari 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het afdelingshoofd van de Mestbank van 10 november 2022 waarbij het bezwaar tegen de boete wegens het niet afzetten van de meststoffen volgens de geldende mestwetgeving in 2019, ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 22 juni 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 februari 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michiel Descheemaeker, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Pieter Dewaele, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij exploiteert een mestverwerkingsbedrijf.

3.2. Op 24 juni 2021 bezorgt de Mestbank aan de verzoekende partij het verslag van een bedrijfsdoorlichting, waarin verschillende inbreuken worden vastgesteld. Per brief van 19 augustus 2021 bezorgt de verzoekende partij haar reactie op dit verslag aan de Mestbank. Het afdelingshoofd van de Mestbank beantwoordt deze reactie met een beslissing van 23 december 2021, die hij vervolgens ook bevestigt op 30 juni 2022 na kennisname van de bezwaren van de verzoekende partij.

3.3. Op 28 juli 2022 legt het afdelingshoofd van de Mestbank aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op wegens het niet afzetten van de meststoffen volgens de geldende mestwetgeving in 2019.

3.4. Met een schrijven van 31 augustus 2022 stelt de verzoekende partij bestuurlijk beroep in tegen de geldboete.

3.5. Per brief van 10 november 2022 deelt het afdelingshoofd van de Mestbank aan de verzoekende partij mee dat het beroep tegen de administratieve geldboete van 28 juli 2022 wordt verworpen. Hij besluit:

“Uw bezwaar is ongegrond. Op basis van de elementen in uw bezwaar kan de boete niet verminderd of kwijtgescholden worden.

Wanneer en hoe betaalt u de boete?

De geldboete van 452.820,80 euro schrijft u voor 10.12.2022 over op rekeningnummer [...] van de Vlaamse Landmaatschappij NV - Mestbank [...].

U kunt vragen om de betaling te spreiden of uit te stellen. Schrijf hiervoor een brief waarin u deze vraag motiveert en verstuur hem aangetekend naar het afdelingshoofd van de Mestbank [...].

Wat als u niet op tijd betaalt?

Als u niet op tijd betaalt, schakelen we een gerechtsdeurwaarder in om de boete in te vorderen via een dwangbevel. De kosten van de gerechtsdeurwaarder zijn dan voor u. Tegen een dwangbevel kunt u zich verzetten door het Vlaams Gewest te dagvaarden voor de rechtbank van eerste aanleg in Brussel (artikel 69, § 2 Mestdecreet).”

Dit is het bestreden besluit.

3.6. Door de leidend ambtenaar van de Mestbank wordt op 22 december 2022 een dwangbevel tot betaling van de administratieve geldboete gevisieerd en uitvoerbaar verklaard. Het dwangbevel wordt aan de verzoekende partij betekend.

3.7. Bij gerechtsdeurwaardersexploot van 20 januari 2023 heeft de verzoekende partij verzet aangetekend tegen het dwangbevel, overeenkomstig artikel 69, § 2, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: Mestdecreet), houdende dagvaarding van het Vlaamse Gewest om te

verschijnen voor de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel. In die procedure vordert de verzoekende partij dat de rechtbank het dwangbevel zou te niet doen, en dienvolgens de boete van 28 juli 2022 en de beslissing van 10 november 2022 zou te niet doen, en haar hoe dan ook volledig zou kwijtschelden van de boete.

IV. Rechtsmacht

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij betwist de rechtsmacht van de Raad van State om kennis te nemen van het beroep tot nietigverklaring. Zij wijst erop dat de verzoekende partij ook een vordering heeft ingesteld voor de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel waarin zij vraagt de boete te niet te doen.

De verwerende partij zet uiteen dat de principiële bevoegdheid van de Raad van State beperkingen kan ondergaan ten gevolge van het feit dat de betwisting in verband met de wettigheid van de bestreden administratieve geldboete kadert in een geschil dat bij een ander rechtscollege aanhangig is. De Raad van State zou zich mengen in dat ander geding indien hij zich zou uitspreken over de wettigheid van de (beslissing over het bezwaar tegen de) administratieve geldboete. Het komt de verwerende partij dan ook voor dat de bevoegdheid van de Raad van State is opgehouden te bestaan op het ogenblik dat de verzoekende partij de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel heeft gevat met de vordering de administratieve geldboete kwijt te schelden.

5. De verzoekende partij sluit zich aan bij de beoordeling van de exceptie door de auditeur in zijn schriftelijk verslag:

“[...] Overeenkomstig artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, doet de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, bij wijze van arresten, uitspraak over beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de

onderscheiden administratieve overheden.

De beslissing van de Mestbank om een administratieve geldboete op te leggen is een rechtshandeling die haar kracht ontleent aan het openbaar gezag dat aan de Mestbank is toegekend door het Mestdecreet. De daaropvolgende beslissing van de Mestbank over het administratief beroep tegen de geldboete is een administratieve rechtshandeling die wordt genomen als orgaan van actief bestuur. Geschillen over administratieve geldboetes hebben geen betrekking op de uitoefening van subjectieve rechten maar behoren tot het objectief contentieux. De bevoegdheid om geschillen over de in graad van bestuurlijk beroep opgelegde administratieve boetes op te lossen is door het Mestdecreet niet aan een ander rechtscollege toegewezen. De Raad van State is bijgevolg de principieel bevoegde rechter. De verwerende partij heeft een dwangbevel laten betekenen aan de verzoekende partij tot invordering van de opgelegde administratieve geldboete. Op grond van artikel 69 van het Mestdecreet, kan tegen dit dwangbevel verzet worden gedaan bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel. De verzoekende partij heeft gebruik gemaakt van de geboden mogelijkheid om verzet te doen.

Artikel 69, §§ 1-3, van het Mestdecreet bepaalt:

‘§ 1 Op het dwangbevel zijn de bepalingen toepasselijk van deel V van het Gerechtelijk Wetboek houdende bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging.

§ 2 Binnen een termijn van 30 dagen na betekening van het dwangbevel kan de betrokkene bij gerechtsdeurwaardersexploot een met redenen omkleed verzet doen, houdende dagvaarding van het Vlaamse Gewest, bij de rechtbank van eerste aanleg van het arrondissement van de standplaats van de ambtenaar die het dwangbevel heeft uitgevaardigd.

Hiertoe kiest het Vlaamse Gewest woonplaats bij de Mestbank.

§ 3 Dit verzet schorst de tenuitvoerlegging van het dwangbevel’.

Deze bepaling verleent slechts een rechtsmiddel voor zover een dwangbevel werd uitgevaardigd en betekend aan de betrokkene. Eruit kan niet worden afgeleid dat aan de betrokkene bij de rechtbank van eerste aanleg eveneens een rechtsmiddel ter beschikking wordt gesteld tegen de beslissing waarbij de administratieve boete werd opgelegd. Een dergelijke uitbreiding van rechtsmiddelen zou overigens niet geoorloofd zijn: de rechtszekerheid vereist immers dat de beschikbare rechtsmiddelen expliciet voorzien en geregeld worden.

Door het loutere gegeven dat de verzoekende partij overeenkomstig het aangehaalde artikel 69 van het Mestdecreet verzet heeft gedaan tegen het dwangbevel, komt een uitspraak van de Raad van State over de wettigheid van de betrokken administratieve geldboete dan ook niet neer op een inmenging in het geding bij de rechtbank van eerste aanleg. Anders oordelen zou met name inhouden dat aan de rechtzoekende de toegang tot de rechter wordt ontzegd voor de controle van de wettigheid van de bestreden administratieve geldboete.

De exceptie is te verwerpen.”

Beoordeling

6. Het beroep tot nietigverklaring wordt gericht tegen het besluit van het afdelingshoofd van de Mestbank van 10 november 2022 dat het bestuurlijk beroep verwerpt van de verzoekende partij tegen een administratieve geldboete in de zin van artikel 64 van het Mestdecreet.

7. De hier relevante bepalingen van de artikelen 64, 66, 67, 68 en 69 van het Mestdecreet luiden als volgt:

“Artikel 64. § 1. De administratieve geldboetes, vermeld in dit decreet, worden opgelegd door de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren. [...].

[...]

Artikel 66. De ambtenaren daartoe aangewezen door de Vlaamse Regering beslissen over de gemotiveerde verzoeken om kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling van de in dit decreet bedoelde administratieve geldboeten die de betrokkene per beveiligde zending tot hen richt.

Artikel 67. § 1. De in artikel 66 bedoelde verzoeken dienen gericht te worden aan de daartoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren binnen een termijn van dertig kalenderdagen vanaf de kennisgeving van de administratieve geldboete, via de beveiligde zending, vermeld in artikel 64, § 1, tweede lid.

§ 2. De door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren nemen een beslissing binnen zes maanden, te rekenen vanaf de kennisgeving van het verzoek, via de beveiligde zending, vermeld in paragraaf 1.

De beslissing van de bevoegde ambtenaren wordt bij beveiligde zending ter kennis gebracht van de indiener van het verzoekschrift.

[...]

Artikel 68. § 1. Bij gebreke aan voldoening van de administratieve geldboete en toebehoren, wordt door de met de invordering belaste ambtenaar een dwangbevel uitgevaardigd.

Dit dwangbevel wordt gevisieerd en uitvoerbaar verklaard door de daartoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaar.

§ 2. De betekening van het dwangbevel gebeurt bij gerechtsdeurwaardersexploot of bij beveiligde zending.

Artikel 69. § 1. Op het dwangbevel zijn de bepalingen toepasselijk van deel V van het Gerechtelijk Wetboek houdende bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging.

§ 2. Binnen een termijn van 30 dagen na betekening van het dwangbevel kan de betrokkene bij gerechtsdeurwaardersexploot een met redenen omkleed verzet doen, houdende dagvaarding van het Vlaamse Gewest, bij de rechtbank van eerste aanleg van het arrondissement van de standplaats van de ambtenaar die het dwangbevel heeft uitgevaardigd.

Hiertoe kiest het Vlaamse Gewest woonplaats bij de Mestbank.

§ 3. Dit verzet schorst de tenuitvoerlegging van het dwangbevel.

§ 4. De met de invordering belaste ambtenaar kan, vóór de definitieve beslechting van het geschil bedoeld in § 2, een procedure in kortgeding inleiden bij de voorzitter van de rechtbank waar dit geschil in eerste aanleg aanhangig wordt gemaakt, teneinde betrokkene te doen veroordelen tot betaling van een provisie op het bij dwangbevel gevorderde bedrag.”

8. De decreetgever heeft zich voor de regeling van artikel 69 van het Mestdecreet geïnspireerd op de identieke regeling van oud artikel 29 van het decreet van 23 januari 1991 ‘inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen’, en andere gelijkaardige regelingen, zoals ook oud artikel 6.1.50, § 3 en § 4, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarover in de parlementaire voorbereiding werd gesteld (*Parl.St.* Vl. Parl. 1998-99, nr. 1332/8, 13):

“De rechtbank van eerste aanleg oefent een controle met volle rechtsmacht uit op de administratieve geldboete. De administratie heeft de mogelijkheid om de omvang van de sanctie te moduleren en de rechtbank kan een volledige controle uitoefenen op alles wat onder de beoordeling van de administratie valt. Een rechterlijke controle met volle rechtsmacht garandeert dat het systeem van administratieve geldboeten in overeenstemming is met [de] artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zoals onlangs nog in een arrest van het Arbitragehof over de BTW-geldboeten bevestigd werd.”

Het is aldus de bedoeling van de decreetgever om te voorzien in een rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter, die met volle rechtsmacht oordeelt over de administratieve geldboete.

De rechtbank van eerste aanleg kan daarbij de wettigheid beoordelen, zowel van de boete en de onderliggende bevindingen op grond waarvan de boete werd opgelegd, als van de beslissing om de boete niet geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden. Zij kan in voorkomend geval het dwangbevel vernietigen en zeggen voor recht dat de administratieve geldboete niet verschuldigd is wegens de onwettigheid van de beslissing tot het (verwerpen van het bestuurlijk beroep tegen de beslissing tot het) opleggen van de geldboete.

Uit de omstandigheid dat artikel 69, § 1, van het Mestdecreet bepaalt dat de bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek houdende

bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging van toepassing zijn op het dwangbevel, volgt niet dat de bevoegdheid die artikel 69, § 2, van het Mestdecreet opdraagt aan de rechtbank van eerste aanleg, beperkt zou zijn tot de geschillen die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van het dwangbevel. De beslagrechter vindt immers reeds in artikel 69, § 1, van het Mestdecreet, gelezen in samenhang met de artikelen 1395 en 1498 (deel uitmakend van deel V) van het Gerechtelijk Wetboek, een voldoende rechtsgrond om op te treden in geschillen die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van het dwangbevel, zodat de bevoegdheid die aan de rechtbank van eerste aanleg wordt opgedragen door artikel 69, § 2, van het Mestdecreet ruimer moet worden opgevat.

9. Uit het voorgaande volgt dat de decreetgever aan de rechtbank van eerste aanleg de bevoegdheid heeft opgedragen om, vanaf de betekening van het dwangbevel, met volle rechtsmacht kennis te nemen van de geschillen met betrekking tot deze geldboeten. Vanaf die betekening heeft de Raad van State dan ook geen rechtsmacht meer om uitspraak te doen over de beroepen tot nietigverklaring die worden gericht tegen de beslissing tot het (verwerpen van het bestuurlijk beroep tegen de beslissing tot het) opleggen van de geldboete. Artikel 69, § 2, van het Mestdecreet kwalificeert als een wet die het geschil aan een ander rechtscollege toekent, in de zin van artikel 14, § 1, RvS-wet.

Zolang er geen dwangbevel wordt betekend met toepassing van artikel 68, § 2, van het Mestdecreet, beschikt de Raad van State echter wel nog over de rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen die gericht worden tegen de beslissingen tot het opleggen van een geldboete. De wettigheidscontrole die de Raad van State in dergelijk geval uitoefent, verschilt niet van de wettigheidscontrole die de rechtbank kan uitoefenen wanneer zij kennis neemt van een verzet op grond van artikel 69, § 2, van het Mestdecreet. Er bestaat dan ook op het vlak van de aanspraken op wettigheidscontrole geen wezenlijk verschil in behandeling van de personen aan wie een boete wordt opgelegd naargelang zij spontaan overgaan tot betaling dan wel het dwangbevel afwachten.

10. Nu aan de verzoekende partij een dwangbevel werd betekend voor de invordering van de administratieve geldboete die het voorwerp uitmaakt

van het bestreden besluit, beschikt de Raad van State niet over de vereiste rechtsmacht om het beroep tot nietigverklaring te beoordelen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig maart tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams