

Annulatieverzoekschrift

Aan de Dames en Heren Eerste Voorzitter, Voorzitters en Staatsraden van de Raad van State
Afdeling Bestuursrechtspraak
Griffie
Wetenschapstraat 33
1040 Brussel

Verzoekt U met eerbied:

Jaak VAN DER GUCHT, wonende te 9420 Erpe-Mere, Dries, 39 en ingeschreven in het rijksregister onder nummer 62.01.21 187.07

Hierna verzoekende partij genoemd,

In deze procedure bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Koen Geelen, voor de advocatenvennootschap Monard Law, waarvan de kantoren gevestigd zijn te 3500 Hasselt, Gouverneur Roppesingel 131, alwaar de verzoekende partij keuze van woonplaats doet;

Om de vernietiging van **de beslissing van de Regentenraad van de Nationale Bank van België van 25 maart 2020** tot goedkeuring van de jaarrekening en het jaarverslag van het boekjaar 2019 en de regeling van de winstverdeling voor dat boekjaar.

Als mogelijke verwerende partij wordt aangewezen:

De Nationale Bank van België, naamloze vennootschap waarvan de zetel gevestigd is te 1000 Brussel, de Berlaimontlaan 14 en ingeschreven in de kruispuntbank der ondernemingen onder het nummer 0203.201.340 en vertegenwoordigd door haar Regentenraad

Hierna aangeduid als verwerende partij

Het verzoek is op de volgende grieven gebaseerd:

1 In feite

01. De verzoekende partij is aandeelhouder van de nv Nationale Bank van België en bezit op heden 280 aandelen in de verwerende partij (stuk 1).
02. De verwerende partij werd in 1850 opgericht als naamloze vennootschap. De oprichting gebeurde met louter privékapitaal (25 miljoen Belgische frank).

03. De Belgische Staat verleende vervolgens het emissierecht aan de verwerende partij en deze ontving in ruil daarvoor een jaarlijks wederkerende vergoeding.
04. Pas in 1948, nadat de bank 98 jaar in private handen was, heeft de Belgische Staat besloten toe te treden tot het kapitaal van de vennootschap via de wet van 28 juli 1948 houdende wijziging van de organieke wet der Nationale Bank van België. Het bestaande kapitaal - dat op dat moment 200.000.000 Belgische franken bedroeg, vertegenwoordigd door 200.000 aandelen van 1.000 Belgische frank - werd daarbij verhoogd tot 400.000.000 Belgische franken door uitgifte van 200.000 nieuwe aandelen waarop door de Belgische Staat werd ingetekend à pari van de nominale waarde.
05. De verwerende partij neemt in het Belgische financieel stelsel een unieke plaats in, die juridisch uniek georganiseerd is. Artikel 2 van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België¹ typeert dit:

“De Nationale Bank van België, in het Frans "Banque Nationale de Belgique", in het Duits "Belgische Nationalbank", ingesteld bij de wet van 5 mei 1850, maakt integrerend deel uit van het Europees stelsel van centrale banken, hierna ESCB genoemd, waarvan de statuten werden vastgelegd in het desbetreffend Protocol gehecht aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie.

Daarenboven gelden voor de Bank deze wet, haar eigen statuten en, aanvullend, de bepalingen betreffende de naamloze vennootschappen.”
06. Artikel 141, §1 van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten² verklaart de vennootschappenwetgeving deels buiten toepassing:

“De bepalingen betreffende de naamloze vennootschappen zijn slechts van toepassing op de Nationale Bank van België:

1° voor de aangelegenheden die niet worden geregeld door de bepalingen van titel VII van het derde deel van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en van het Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank, noch door voornoemde wet van 22 februari 1998 of de statuten van de Nationale Bank van België; en

2° voor zover zij niet strijdig zijn met de bepalingen bedoeld in 1°.”
07. Deze bepaling, gecombineerd met de verschillende wetgevende ingrepen, heeft ertoe geleid dat de andere aandeelhouders dan de Belgische Staat in feite geen vertegenwoordiging meer hebben of kunnen hebben in het beleid, en dat de verwerende partij over volledig andere organen beschikt dan elke andere naamloze vennootschap in België. Meer zelfs, de algemene vergadering van aandeelhouders van de verwerende partij wordt niet beschouwd als een orgaan van de Nationale Bank. De taak die normaal toebedeeld is aan de algemene vergadering van aandeelhouders, wordt bij de verwerende partij uitgeoefend door de Regentenraad.
08. Het is deze Regentenraad – bestaande uit de Gouverneur, de directeurs (vijf à zeven) en tien regenten – die de uitgavenbegroting alsook de jaarrekening goedkeurt en definitief de winst verdeelt op voorstel van het Directiecomité (artikel 20 en 32 van de Organieke wet van 22 februari 1998).
09. Daarnaast keurt de Regentenraad het jaarverslag over de werkzaamheden van de Nationale bank goed alsook wijzigt zij de statuten van de Nationale bank om deze in overeenstemming te brengen met de Organieke wet en met de voor België geldende internationale verplichtingen (art. 36 Organieke wet).
10. Het jaarverslag en de jaarrekening worden gebundeld in een Ondernemingsverslag ge-

¹ BS 28 maart 1998.

² BS 4 september 2002.

publiceerd op de website van de verwerende partij (<https://www.nbb.be/nl/publicaties-en-onderzoek/jaarverslagen>). Het Ondernemingsverslag voor het boekjaar 2019 werd op 25 maart 2020 gepubliceerd. De verzoekende partij voegt dit tevens toe als stuk 2.

11. Uit dit Ondernemingsverslag blijkt (pagina 173) dat de Regentenraad in zijn vergadering van 25 maart 2020 de jaarrekening en het jaarverslag van het boekjaar 2019 goedkeurde en de winst van dat boekjaar verdeelde. Het jaarverslag beschrijft de winstverdeling als volgt (pagina 104-105):

“2.1.1.3 Winstverdeling

Een raming van de becijferbare risico's is het uitgangspunt voor de bepaling van het minimumbedrag van de reserves van de Bank. Alle financiële risico's van de Bank worden ofwel berekend volgens de value at risk /expected shortfall- methodologie, waarvoor de Bank zeer voorzichtige parameters op het gebied van probabiliteit en tijdshorizon hanteert, ofwel volgens scenario's op lange termijn.

De raming van de benedengrens van de risico's per einde 2019 geeft een bedrag in de orde van grootte van € 4,6 miljard, tegen 5,4 miljard per einde 2018.

Dit bedrag omvat de financiële risico's op :

- de eigen effectenportefeuilles van de Bank in euro en in deviezen ;*
- de voor doeleinden van monetair beleid aangehouden effectenportefeuilles op de balans van de Bank, waarvoor ze alleen de risico's draagt ;*
- de krediettransacties en voor doeleinden van monetair beleid aangehouden effectenportefeuilles op de balans van alle NCB's van het Eurosysteem, waarvan het risico over deze NCB's wordt verdeeld (zie toelichtingen 5 en 7 van de toelichting bij de jaarrekening).*

Door het volume en de samenstelling van de balans, met name het Expanded Asset Purchase Programme, bestaat het risico dat de resultaten van de Bank onder druk komen te staan. In die omstandigheden handhaaft de Bank haar beleid om 50 % van de winst van het boekjaar te reserveren zolang de periode van onconventionele monetaire maatregelen aanhoudt.

Zodoende wordt een bedrag van € 412,6 miljoen toegevoegd aan de beschikbare reserve. Ingevolge de winstverdeling bedragen de buffers van de Bank € 6,6 miljard. Het resultaat van het boekjaar is overigens de eerste buffer om mogelijke verliezen op te vangen.

Het dividendbeleid blijft ongewijzigd. Dit resulteert in een bruto dividend van € 122,57 per aandeel, dat is een vermindering met 11,5 % ten opzichte van het boekjaar 2018, hoofdzakelijk omdat er dit jaar geen verkoop van gebouwen heeft plaatsgevonden.

Krachtens de organieke wet van de Bank wordt het saldo van de winst aan de Staat toegevoerd. Voor 2019 bedraagt dat € 363,6 miljoen.”

12. De volledige en gedetailleerde winstverdeling is terug te vinden op pag. 125 van het verslag. De winstverdeling is grotendeels dezelfde als in 2018 :

• Eerste dividend (6 % kapitaal aan aandeelhouders)	€ 600.000,00
• Toewijzing aan het reservefonds	€ 412.626.000,00
• Tweede dividend discretionair vastgesteld	€ 48.428.000,00
• Saldo aan de Staat	<u>€ 363.598.000,00</u>
Totaal verdeelde winst :	€ 825.252.000,00

13. De verzoekende partij heeft reeds eerder de vernietiging gevorderd van een winstverdeling van de verwerende partij. De verzoekende partij diende reeds op 8 mei 2019 een verzoekschrift tot nietigverklaring in bij Uw Raad met als voorwerp de winstverdeling van het boekjaar 2018. Dit verzoekschrift werd ingeschreven op de rol onder het nummer G/A 228.141/XIV – 38058. Op het ogenblik van de indiening van dit verzoekschrift hadden partijen hun memories gewisseld en waren partijen wachtende op de mededeling van het auditoraatsverslag.

Het jaarverslag van de verwerende partij besteedt op pagina's 159-160 aandacht aan deze procedure.

14. Het voorwerp van dit beroep tot nietigverklaring betreft de winstverdeling voor het jaar 2019.

2 In rechte – de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring

15. De verzoekende partij wil uitdrukkelijk stilstaan bij de diverse aspecten van de ontvankelijkheid van haar verzoekschrift, vnl. bij de rechtsmacht van Uw Raad.

2.1 De rechtsmacht van de Raad van State

16. Overeenkomstig artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, mag Uw Raad enkel kennis nemen van beroepen tot nietigverklaring ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden, alsook tegen de akten en reglementen van wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblées, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad van de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.
17. M.b.t. de bestreden beslissing noopt de bevoegdheid tot een dubbel onderzoek :
- Is de Nationale bank te beschouwen als een administratieve overheid ?
 - Is de bestreden beslissing een voor de Raad van State aanvechtbare beslissing ?

2.1.1 De Nationale Bank is te beschouwen als een administratieve overheid

18. Uit de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie³ volgt dat instellingen die zijn opgericht door privépersonen, maar erkend door de federale overheid, de overheid van de gemeenschappen en gewesten, de provincies of gemeenten, administratieve overheden zijn in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, mits hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd en zij beslissingen kunnen nemen die derden binden, meer bepaald door de eigen verplichtingen tegenover anderen eenzijdig te bepalen of door verplichtingen van die anderen eenzijdig vast te stellen en dat handelingen door deze instellingen gesteld het voorwerp kunnen zijn van een nietigverklaring wanneer die instellingen een deel van het openbaar gezag uitoefenen.
19. De verwerende partij is te dezen een beursgenoteerde naamloze vennootschap. Zij heeft evenwel een specifiek statuut, onder meer omwille van haar rol inzake de uitgifte van bankbiljetten en de rol van Rijkskassier. Gelet op deze opdrachten van algemeen belang die aan de verwerende partij werden toevertrouwd, wordt de werking en inrichting van de verwerende partij, grotendeels van overheidswege bepaald.
20. Het Grondwettelijk Hof omschreef het statuut van de verwerende partij als volgt in het arrest nr. 74/2010 van 23 juni 2010:

“De NBB is op 5 mei 1850 weliswaar opgericht als een naamloze vennootschap waarin natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen participeerden in het kapitaal; evenwel, vanwege de haar toevertrouwde opdrachten van algemeen belang - onder meer de uitgifte van bankbiljetten en de rol van Rijkskassier – wordt de werking van de NBB, inclusief de regels die het maatschappelijk kapitaal ervan beheersen, grotendeels van overheidswege bepaald. Dat is des te meer het geval nu de NBB als centrale bank naar aanleiding van de invoering van de Europese munteenheid integrerend deel uitmaakt van het ESCB.

(...)

Vanwege de taken van algemeen belang waarmee de NBB is belast, worden haar inrichting en werking vrijwel volledig van overheidswege bepaald, met name door de artikelen 127 en volgende van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (voorheen de artikelen 105 en volgende van het EG-Verdrag) en het aan dat Verdrag gehechte protocol nr. 4 betreffende de statuten van het ESCB en van de Europese Centrale Bank, door de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België en

³ Bijvoorbeeld: Cass. 6 september 2002, C.01.0382.

door de bij koninklijk besluit bekrachtigde statuten van de NBB. De regelgeving betreffende de naamloze vennootschappen geldt te dien aanzien enkel als aanvullend recht.

Het specifieke statuut van de NBB wordt weerspiegeld in haar samenstelling, met als organen een gouverneur, een Directiecomité, de Regentenraad en het College van censoren, met bevoegdheden bepaald in de wet van 22 februari 1998."

21. Er kan geen twijfel over bestaan dat de verwerende partij optreedt als administratieve overheid in de zin zoals vastgesteld in de rechtspraak van het Hof van Cassatie. Verscheidene elementen bewijzen dit :
- Haar werking is geregeld bij een bijzondere organieke wet, m.n. de wet van 22 februari 1998.
 - de Belgische Staat is meerderheidsaandeelhouder van het aantal beschikbare aandelen en heeft ook op die wijze de controle over de verwerende partij, o.m. door de wijze van benoeming van de regenten
 - de verwerende partij vervult verscheidene overheidstaken en taken van algemeen belang, m.n. deze van emittent van munten en Rijkskassier
 - de verwerende partij is de Belgische vertegenwoordiger in het Europees monetair stelsel
 - de verwerende partij is wettelijk erkend in de uitvoering van haar taken van algemeen belang en valt daarvoor onder de directe controle van de Minister van Financiën en zij opereert op aansturen van de deze minister of de Federale overheid.
- Van dergelijke instelling moet men besluiten dat het gaat om een administratieve overheid.

2.1.2 De bestreden beslissing is een beslissing vatbaar voor een annulatieberoep bij de Raad van State

22. Binnen deze taak van algemeen belang heeft de verwerende partij bovendien de bevoegdheid om derden bindende beslissingen te nemen.
23. De beslissing tot verdeling van de winst is een dergelijke beslissing. Het gaat immers om een beslissing die eenzijdig genomen wordt en die uitwerking heeft ten aanzien van derden.⁴ :
- De verwerende partij neemt de beslissing tot verdeling van de winst eenzijdig
 Anders dan in gewone naamloze vennootschappen beslissen in de verwerende partij niet de in de algemene vergadering verzamelde aandeelhouders over de winstverdeling. De beslissing wordt genomen door de Regentenraad op voorstel van het Directiecomité. Op deze beslissing kunnen de aandeelhouders geen invloed doen gelden. De regenten van de Raad worden immers voor het grootste deel aangeduid door de Belgische Staat. De Belgische Staat benoemt de Gouverneur, de zes Directeurs en 5 (van de 10) overige Regenten. In de Regentenraad zetelen dus 12 van de 17 bestuurders voor rekening van de meerderheidsaandeelhouder, is er geen enkele onafhankelijke bestuurder opgenomen, noch hebben de particuliere aandeelhouders zelf ook maar één vertegenwoordiger.
 Andere aandeelhouders hebben geen enkele invloed op de werking van de verwerende partij. Daar komt nog bij dat de verwerende partij voor het overgrote deel van haar werking onttrokken is aan de vennootschapswetgeving.
 Daaruit volgt dat de bestreden beslissing een eenzijdige beslissing is en geen beslissing die gebaseerd is op wilsovereenstemming van meerdere personen.
 - De winstverdeling heeft uitwerking ten aanzien van derden

⁴ Cf. Conclusie Procureur-Generaal HAYOIT DE TERMICOURT bij Cass. 27 november 1957, Arr.Cass. 1958, 190 en de noot van L.P. SUETENS bij RvS, 21 september 1978, nr. 19.151, RW 1978-79, kol. 1846.

Ondanks dat hij particulier aandeelhouder is in de verwerende partij is de verzoekende partij wel degelijk een derde beschouwd worden. Door het specifieke wettelijk kader van de Nationale Bank en de manier waarop zij zich organiseert is er geen zeggenschap voor enige aandeelhouder over de beslissingen van de verwerende partij. De verzoekende partij kan niet anders dan de beslissingen van de verwerende partij ondergaan. Vermits de particuliere aandeelhouders geen enkele invloed kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces van de verwerende partij, zijn zij ten aanzien van de beslissingen die eruit voortvloeien, zoals de bestreden beslissing *in casu*, als derden te beschouwen.

24. Het besluit waarmee de winstverdeling werd geregeld is een eenzijdige, uitvoerbare rechtshandeling die bindend is ten aanzien van derden.⁵

2.2 Het belang van de verzoekende partij

25. De verzoekende partij is aandeelhouder van de nv Nationale Bank van België en heeft daardoor een evident belang bij de wijze waarop de winst verdeeld wordt tussen de aandeelhouders.
26. Zij ondervindt te dezen een belangrijk financieel nadeel door de berekening van het excedent en het overschot bij de jaarlijkse verdeling van de winst.

2.3 De tijdigheid van het beroep

27. De bestreden beslissing waarmee de winstverdeling wordt geregeld, werd kenbaar gemaakt in het Ondernemingsverslag van de Nationale Bank. Dit verslag werd op de website van de Nationale Bank gepubliceerd op 15 april 2020 (<https://www.nbb.be/nl/artikels/verslag-2019-ondernemingsverslag>).
28. Voor deze publicatie kon de verzoekende partij geen kennis hebben van de goedkeuringsbeslissing, zodat de termijn van zestig dagen om een beroep in te dienen bij Uw Raad, niet vroeger dan deze publicatie kan zijn ingegaan.
29. Huidig verzoekschrift werd dan ook tijdig neergelegd.

3 In rechte – de middelen

3.1 Het enig middel

3.1.1 Uiteenzetting van het middel

30. **Het eerste middel steunt op een schending van** de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (Formele Motiveringswet) en van het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur;
31. **Doordat** de verwerende partij de verwerende partij in de bestreden beslissing zonder enige motivering de winst voor het boekjaar zo verdeelt dat er van de gerealiseerde winst 2,97 % of € 24.514.000,00 als dividend toekomt aan de gezamenlijke particuliere aandeelhouders en 47,03 % of € 388.112,00 aan de Belgische staat;
32. **Terwijl** artikel 2 en 3 van de Formele Motiveringswet en het materieel motiveringsbeginsel

⁵ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2012, 1130-1131.

elke administratieve overheid verplichten haar beslissing in de akte zelf afdoende te motiveren, hetgeen inhoudt dat de motivering draagkrachtig en pertinent moet zijn;

33. **En terwijl** het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur inhoudt dat de overheid bij het nemen van een administratieve beslissing gehouden is om in alle onderdelen van dit beslissingsproces, zorgvuldig te handelen en geen onredelijke beslissingen te nemen.

3.1.2 Toelichting bij het middel

34. De verzoekende partij zal eerst de beginselen van het middel uiteenzetten (onder punt 3.1.2.1) en nadien deze beginselen toepassen op de voorliggende situatie (onder punt 3.1.2.2).

3.1.2.1 De beginselen waarop het middel steunt

3.1.2.1.A De Formele Motiveringswet

35. De Formele Motiveringswet is erop gericht dat de betrokkene in staat wordt gesteld om te oordelen of hij zich op het stuk der motieven zinvol kan verweren.⁶ Deze wet heeft met andere woorden als belangrijkste bestaansreden de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven mede te delen op grond waarvan ze werd genomen. Op die manier kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen. Op die manier kan de betrokkene met kennis van zaken oordelen of het zinvol is de beslissing met een annulatieberoep en eventueel met een vordering tot schorsing te bestrijden.⁷
36. Uit de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen van 21 juli 1991 volgt dat de motivering van een individuele bestuurshandeling de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Deze motivering moet afdoende zijn, teneinde de geadresseerde van de bestuurshandeling in staat te stellen terdege te oordelen of het zin heeft zich tegen de beslissing te verweren met de middelen die het recht hem ter beschikking stelt.⁸
37. Artikel 3 van deze wet verwoordt dit als volgt:
- “De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn.”*
38. De verplichting in artikel 3 houdt in dat:
- in het document zelf de motivering moet opgenomen zijn waaruit het gevolgde besluitvormingsproces van de overheid blijkt. De burger moet uit het document zelf de redenen kunnen afleiden, die hebben geleid tot de bestuurshandeling:

“Dit impliceert dat de beslissing die ter kennis wordt meegedeeld aan de betrokkene niet enkel het dictum moet omvatten, maar tevens de redenen moet weergeven op grond waarvan de beslissing werd genomen”;
 - de motieven moeten bestaan uit de juridische en feitelijke elementen ten grondslag aan de beslissing. Zij moeten de bestuurde in staat stellen te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens *in concreto* de beslissing is genomen;

⁶ RvS 27 april 2015, nr. 230.975, Sels; RvS 18 december 2013, nr. 225.875, Aleva e.a.; RvS 18 februari 2008, nr. 179791, Peeters.
⁷ RvS 27 september 2016, nr. Nv Verbraeken Infra; RvS 21 januari 2016, nr. 233.567, Reynders e.a.

⁸ Zie onder meer RvS 1 juli 2010, nr. 206.350, n.v. BRASSCHAAT FINANCIAL HOLDING; RvS 22 februari 2011, nr. 211.430, n.v. DESIRE STADSBADER-FLAMAND; RvS 1 maart 2011, nr. 211.654, n.v. BORZEE; RvS 3 mei 2011, nr. 212.917, BVBA SIX; RvS 19 mei 2011, nr. 213.343, NV TDS; RvS 23 augustus 2011, nr. 214.846, NV ONDERNEMINGEN JAN DE NUL e.a. en RvS 29 september 2011, nr. 215.468, BEDIMO.

- de motieven moeten afdoende zijn. De motieven moeten in feite en in rechte correct en relevant zijn en de beslissing kunnen schragen.

39. Uit de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 volgt bovendien dat enkel met de in de bestuurshandeling vermelde redengeving rekening kan worden gehouden.⁹ Het gaat dus niet op om een motivering achteraf, desgevallend in het kader van een procedure, aan te vullen.
40. In het kader van een bestuurshandeling genomen na een administratieve beroepsprocedure, vereist de Formele Motiveringswet dan logischerwijze dat de motivering van die bestuurshandeling laat begrijpen waarom de overheid heeft beslist zoals zij deed, de argumentatie van de beroepsindiener ten spijt, zodat deze met kennis van zaken kan uitmaken of het zin heeft de beslissing op het stuk van haar motieven te bestrijden.¹⁰

3.1.2.1.B Het redelijkheidsbeginsel

41. Het redelijkheidsbeginsel wordt vooreerst als uitdrukkelijke norm opgelegd bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Artikel 16.4.4 DABM bepaalt:
- “Bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten zorgen de personen, vermeld in artikel 16.4.6, alsook de gewestelijke entiteit, vermeld in artikel 16.4.25, ervoor dat er **geen kennelijke wanverhouding** bestaat tussen de feiten die aan de bestuurlijke maatregelen of bestuurlijke geldboeten ten grondslag liggen, en de maatregelen of de boeten die op grond van die feiten worden opgelegd.”* (eigen markering)
42. Artikel 16.4.5 DABM bepaalt:
- “Na de vaststelling van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf kunnen bestuurlijke maatregelen worden opgelegd.*
- Bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd ten aanzien van degene die een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf heeft gepleegd, alsook diegene die opdracht heeft gegeven om handelingen te stellen die een milieu-inbreuk of milieumisdrijf uitmaken.*
- De Vlaamse Regering kan bepalen in welke omstandigheden bestuurlijke maatregelen moeten worden opgelegd.”*
43. Het **redelijkheidsbeginsel** als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat een overheid bij de uitoefening van haar appreciatierecht de grenzen van de redelijkheid niet te buiten mag gaan.¹¹ Elke rechtshandeling van een overheid – en derhalve ook een maatregel wegens een milieuovertreding – dient te gebeuren binnen de grenzen van de redelijkheid.¹² Deze redelijkheid wordt getoetst aan het doel van de maatregel. Het bestuur kiest de sanctie die haar het best geschikt lijkt om het gestelde doel te bereiken.¹³
44. De discretionaire keuze van de overheid wordt ingeperkt door de beginselen van behoorlijk bestuur. De overheid mag haar beleidsvrijheid immers niet willekeurig hanteren.¹⁴ De keuze van de overheid moet redelijk blijven in het licht van het doel van de regelgeving. Er is sprake van een schending van het redelijkheidsbeginsel, wanneer een beslissing steunt op feitelijk juiste en rechtens relevante motieven, maar er een *kennelijke wanverhouding* bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing.¹⁵

⁹ RvS 4 december 2010, nr. 188.464, stad Poperinge; RvS 18 december 2008, nr. 188.959, stad BRUGGE en RvS 30 december 2010, nr. 210.197, STAD MAASEIK

¹⁰ RvS 3 april 2012, nr. 218.806.

¹¹ Zie RvS nr. 23.567, 13 oktober 1983, inz. Lacroix.

¹² Zie o.m. M. BOES, “Het redelijkheidsbeginsel”, in I. OPDEBEEK (ed), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 1993, p. 91.

¹³ W. VAN GERVEN, *Hoe blauw is het bloed van de Prins?*, Antwerpen, Kluwer, 1984, 9-10.

¹⁴ P. POPELIER, o.c., 21, nr. 22.

¹⁵ RvS 5 april 2013, nr. 223.111

45. De **evenredigheid** van de maatregel is een bijzondere toepassing van deze redelijkheid:¹⁶
- “Het evenredigheidsbeginsel vormt een toepassing van het redelijkheidsbeginsel. Van Gerven omschrijft het evenredigheidsbeginsel als een meer precieze beschrijving van het redelijkheidsbeginsel volgens het welk de titularis van een bevoegdheid deze naar redelijkheid moet uitoefenen. Het strekt ertoe het redelijkheidsbeginsel te concretiseren in een situatie waarin een overheid haar bevoegdheid gebruikt tot verwezenlijking van een haar opgedragen algemeen belang en daarbij in conflict komt met andere beschermenswaardige algemene of private belangen. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat een beslissing relevant moet zijn, d.i. in causaal verband staat met het nagestreefde doel, onmisbaar moet zijn d.i. niet kan vervangen worden door een maatregel die het nagestreefde doel evengoed verwezenlijkt maar met minder nadelen voor andere beschermenswaardige belangen en tenslotte dat een beslissing proportioneel moet zijn, d.i. dat de beslissing toch moet achterwege gelaten worden wanneer het aan anderen beschermenswaardige belangen berokkend nadeel niet in verhouding staat met het met de maatregel nagestreefde doel of het concrete ermee bereikte resultaat”¹⁷*
46. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat er geen wanverhouding mag zijn tussen de feiten die de overheid heeft vastgesteld en de maatregel die zij daarvoor wenst te laten nemen.¹⁸ Het evenredigheidsbeginsel is niet alleen een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur op basis waarvan de interne wettigheid van een gevorderde geldboete kan beoordeeld worden.
47. Het is ook een norm die vervat zit in de bescherming die artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens aan eigendommen geeft. Artikel 1 eerste protocol EVRM vergt in beginsel dat er bij een bestuurshandeling die het eigendomsrecht aantast, een evenredigheidsverband bestaat tussen het eigendomsrecht van het individu en de belangen van de gemeenschap.¹⁹
48. De naleving van art. 1 eerste protocol EVRM vereist een redelijke evenredigheid tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel, voorwaarde die niet wordt vervuld indien de betrokken persoon ‘een *bijzondere en buitensporige last*’ wordt opgelegd.²⁰ Er moet een billijk evenwicht zijn tussen het nagestreefde doel en de bescherming van de individuele rechtspositie van de burger.²¹
49. Toegepast op de bestuurlijke maatregel mag er derhalve geen wanverhouding bestaan tussen de maatregel en de vastgestelde feiten. Deze verhouding dient te worden beoordeeld a.h.v. het doel dat de overheid met de gevorderde maatregel beoogt. Het evenredigheidsbeginsel houdt derhalve in dat de voor de belanghebbende nadelige gevolgen van een bestuurshandeling niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met die bestuurshandeling nagestreefde doel.²²

3.1.2.1.C Het zorgvuldigheidsbeginsel

50. Het zorgvuldigheidsbeginsel is het beginsel dat onder meer inhoudt “*dat bij de voorbe-*

¹⁶Zie M. BOES, “Het redelijkheidsbeginsel”, in I. OPDEBEEK (ed), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 1993, p. 104; W. LAMBRECHTS, *Geschillen van bestuur*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988, p. 79; A. VAN MENSEL, *Het beginsel van behoorlijk bestuur*, Mys & Breesch, Gent, 1997, p. 155.

¹⁷I. MARTENS, “Het redelijkheidsbeginsel”, in B. HUBEAU en P. POPELIER (eds.), o.c., 18, nr. 3, met verwijzing naar W. VAN GERVEN, “Het evenredigheidsbeginsel : een beginsel met een groot verleden en een grote toekomst”, in X., en *in het nu, wat worden zal, opstellen aangeboden aan prof. Mr. H.C.F. Schoordijk*, Deventer, Kluwer, 1991, 76 en 80.

¹⁸Als zodanig wordt het evenredigheidsbeginsel veelal geformuleerd in tuchtzaken, in de rechtspraak van de Raad van State.

¹⁹Zie L. SUETENS, “Eigendomsordening in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (E.V.R.M.)”, in *Liber Amicorum Prof. Em. E. Krings*, Story-Scientia, Brussel, 1991, p. 821.

²⁰EHRM 8 juli 1986, inz. Lithgow, *Serie A*, nr. 102, § 50; EHRM 21 februari 1990, inz. Hskansson, *Serie A*, nr. 171, § 51.

²¹H. VANDENBERGHE, “Interpretatieproblemen bij de bescherming van het eigendomsrecht (art. 1, 1° protocol E.V.R.M.)”, in *Liber Amicorum Prof. Em. E. Krings*, X., Story-Scientia, Brussel, 1991, p. 378.

²²L. SUETENS, “Eigendomsbescherming in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens”, in *Liber amicorum Em. E. Krings*, Story scientia, Brussel, 1991, p. 821.

reiding en bij het nemen van een overheidsbesluit alle relevante factoren en omstandigheden worden afgewogen"²³, "dat de beslissing genomen wordt op een correcte feitenvinding"²⁴ "dat de overheid verplicht zorgvuldig te werk te gaan bij de (vormelijke)voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen"²⁵.

51. Het zorgvuldigheidsbeginsel dwingt de behandelende overheden ertoe "om over een volledig dossier te beschikken wat impliceert dat zij het dossier vooraf op zijn volledigheid moet onderzoeken waarna zij met kennis van zaken – in geval van een volledig dossier – kunnen oordelen over het dossier".²⁶
52. In feite is het zorgvuldigheidsbeginsel niet meer dan de bijzondere verwoording van de algemene zorgvuldigheidsnorm uit artikel 1382 BW voor de overheid. In het kader van de zorgvuldigheidsnorm moet een overheidshandelen als foutief worden bevonden wanneer deze handeling neerkomt op een verkeerd optreden dat niet op die manier door een normale, zorgvuldige en omzichtige administratieve overheid in dezelfde omstandigheden gesteld zou zijn geweest.²⁷

3.1.2.1.D De materiële motiveringsplicht

53. In de rechtsleer wordt de **materiële motiveringsplicht** als volgt omschreven:
*"De materiële motiveringsplicht, de vereiste dus van deugdelijke motieven, houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling op motieven moet steunen waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen genomen worden."*²⁸

De controle van het voldoen aan deze verplichting houdt het onderzoek in naar:²⁹

- Het bestaan van de motieven;
- De feitelijke juistheid van de motieven;
- De juridische juistheid van de motieven;
- Het bestaan van een redelijke verhouding tussen motieven en inhoud van de beslissing.

54. Uw Raad omschreef het materieel motiveringsbeginsel meermaals:
*"De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren bewezen is en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking genomen kunnen worden"*³⁰

*"Bij het onderzoek van de vraag naar de materiële motivering van de bestreden beslissing moet de Raad van State onderzoeken of de concrete gegevens van het dossier de vermelde motieven op een deugdelijke wijze onderbouwen."*³¹

²³ W. LAMBRECHTS, "Het zorgvuldigheidsbeginsel", in I. OPDEBEECK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deurne, Kluwer, 1993, 30, nr. 3.

²⁴ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2009, 57-58.

²⁵ P. LEFRANC, "Het zorgvuldigheids- en belangenafwegingsbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER (eds.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen*, Brugge, Die Keure, 2002, nr. 27.

²⁶ P. LEFRANC, "Het zorgvuldigheids- en belangenafwegingsbeginsel", in B. HUBEAU en P. POPELIER (eds.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen*, Brugge, Die Keure, 2002, 48, nr. 27.

²⁷ K. LEUS, "Het zorgvuldigheidsbeginsel" in I. OPDEBEECK en M. VAN DAMME (ed.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 126.

²⁸ D. MAREEN, "Het motiveringsbeginsel", in I. OPDEBEECK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, pag. 140.

²⁹ D. MAREEN, "Het motiveringsbeginsel", in I. OPDEBEECK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, pag. 133.

³⁰ RvS 14 juli 2008, nr. 185.388.

³¹ RvS 13 november 2012, nr. 221.391.

“De materiële motiveringsplicht houdt in dat elke administratieve rechtshandeling moet worden gedragen door motieven die in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn en die daarom, naar aanleiding van het wettigheidstoezicht, moeten kunnen worden gecontroleerd.”³²

3.1.2.2 Toepassing in casu

55. De winstverdeling zoals geregeld in de bestreden beslissing en weergegeven in het Ondernemingsverslag (stuk 2) kadert binnen het wettelijk systeem voorgeschreven in artikel 32 van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België.
56. Dit artikel luidt:
“De jaarlijkse winsten worden op de volgende wijze verdeeld :
1° een eerste dividend van 6 % van het kapitaal wordt toegekend aan de aandeelhouders;
2° van het excedent wordt een bedrag voorgesteld door het Directiecomité en vastgesteld door de Regentenraad, in alle onafhankelijkheid, toegekend aan het reservfonds of aan de beschikbare reserve;
3° van het tweede overschot wordt aan de aandeelhouders een tweede dividend toegekend, vastgesteld door de Regentenraad, ten belope van minimaal 50 % van de netto-opbrengst van de activa die de tegenpost vormen van het reservfonds en de beschikbare reserve;
4° het saldo wordt toegekend aan de Staat; het is vrijgesteld van vennootschapsbelasting.”
57. Deze versie van de bepaling geldt sinds 1 januari 2009, toen de wijzigingen aan de Organieke wet door de wet van 3 april 2009 in werking traden. Daarvoor was de winstverdeling als volgt geregeld in artikel 32 van de wet van 22 februari 1998:
“De jaarlijkse winsten worden op de volgende wijze verdeeld:
1° Aan de aandeelhouders, een eerste dividend van 6%.
2° Van het excedent:
a) 10% aan de reserve;
b) 8% aan het personeel of aan instellingen te zijnen voordele.
3° Van het laatste overschot worden toegekend:
a) Aan de Staat, één vijfde;
b) Aan de aandeelhouders, een bedrag waarmee hun een tweede door de Regentenraad vastgesteld dividend kan worden toegewezen;
c) Het saldo aan de reserve.”
58. Dit artikel was een quasi letterlijke overname van het artikel 21 van de wet van 24 augustus 1939 op de Nationale Bank van België:
“De jaarlijksche winsten worden op de volgende wijze verdeeld:
1° Aan de aandeelhouders, een eerste dividend van 6 t.h.;
2° Van het excedent:
a) 10 t.h. aan de reserve;
b) 8 t.h. aan het personeel of aan instellingen te zijnen voordeele;
3° Van het laatste overschot worden toegekend:
a) Aan den Staat, een vijfde
b) Aan de aandeelhouders, een bedrag waarmee hun een tweede door den regentenraad vastgesteld dividend kan worden toegewezen;
c) Het saldo aan de reserve. “
59. Met de wetwijziging in 2009 heeft de wetgever het winstverdelingssysteem derhalve grondig gewijzigd, in die zin dat alle winst van de verwerende partij, behalve het vaste dividend van 6 %, het door de Regentenraad bepaalde deel voor de reserves en het door de Regentenraad bepaalde tweede dividend bestemd moesten worden voor de

³² RvS 8 januari 2013, nr. 221.938.

Belgische Staat. De wetgever meende dat deze regeling transparanter was en in evenwicht met de rechten van de aandeelhouders omdat de Belgische Staat maar als laatste kwam met een ondergrens.

60. De Afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft erop gewezen dat het gevaar bestond dat de Belgische staat op die manier een buitenmatig voordeel bekomt op de andere aandeelhouders, maar dat zij te weinig tijd en informatie had om dit voldoende te controleren.³³ Volgens het Grondwettelijk Hof deed de wetswijziging evenwel niet op onevenredige wijze afbreuk aan de rechten van de private aandeelhouders van de Nationale Bank:

“Naast het feit dat de rol en het stemrecht van de aandeelhouders van de NBB meer beperkt zijn dan die van aandeelhouders van andere beursgenoteerde naamloze vennootschappen, dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat ook de winstverdeling en de toewijzing aan de reserves grotendeels van overheidswege worden bepaald en, meer in het algemeen, dat de doelstelling van de NBB in de eerste plaats wordt bepaald door de haar opgedragen taken van algemeen belang en niet zozeer door het streven naar winst.

Voorts volgt uit de bestreden artikelen 2 en 3 van de wet van 3 april 2009 dat de « seigneuriage »-inkomsten voor de Belgische Staat niet langer prioritair worden bepaald overeenkomstig de hiervoor vermelde « 3 pct. »-regel, maar als een « saldo », per hypothese, na de uitkering van een eerste vast en wettelijk bepaald dividend van 6 pct. van het kapitaal aan de aandeelhouders, na de toewijzing van een deel van het « excedent » ten behoeve van het reservefonds of voor de beschikbare reserve en na de uitkering van een deel van het « tweede overschot », in de vorm van een tweede dividend voor de aandeelhouders. De eventuele uitkering van dat tweede dividend wordt niet langer voorafgegaan door de toekenning, ten voordele van de Belgische Staat, van één vijfde van het laatste overschot overeenkomstig het vroegere artikel 32, 3^o, a), van de wet van 22 februari 1998. Het nieuwe artikel 32 van die wet stelt zoals voorheen het percentage van het eerste dividend vast op 6 pct. van het kapitaal. Op dat punt zijn aandeelhouders van de NBB bevoordeeld ten opzichte van aandeelhouders van andere naamloze vennootschappen, waar de uitkering van een jaarlijks dividend niet gewaarborgd is. Voor het eventuele tweede dividend, dat wordt bepaald door de Regentenraad, heeft de wetgever overigens een benedengrens bepaald van « minimaal 50 % van de netto-opbrengst van de activa die de tegenpost vormen van het reservefonds en de beschikbare reserve », terwijl anderzijds geen bovengrens is vastgelegd.

Er blijkt derhalve niet dat de artikelen 2 en 3 van de wet van 3 april 2009 op onevenredige wijze afbreuk doen aan de rechten van de private aandeelhouders van de NBB, rekening houdend met de specifieke situatie van zowel de NBB in vergelijking met andere naamloze vennootschappen als die van de aandeelhouders van de NBB in vergelijking met de aandeelhouders van andere naamloze vennootschappen.”³⁴

61. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt derhalve dat het wettelijk stelsel an sich geen onevenredig onderscheid tussen de Belgische Staat en de private aandeelhouders veroorzaakt.
62. Daarentegen blijkt niet dat de Regentenraad van de verwerende partij een vrijgeleide heeft om de winst op gelijk welke wijze te verdelen.
63. Uit artikel 32 van de Organieke wet volgt vooreerst dat er steeds een eerste dividend van 6 % van het kapitaal aan de aandeelhouders wordt toegekend. In die zin is de bevoegdheid van de verwerende partij gebonden en kan haar niets worden verweten.
64. In de volgende stappen beschikt de verwerende partij wel over een discretionaire marge.
- De Regentenraad stelt in alle onafhankelijkheid, op voorstel van het Directiecomité, van het excedent dat overblijft na het eerste dividend van 6 % een bedrag vast dat wordt toegekend aan het reservefonds of de beschikbaar reserve.
 - Van het overschot dat na deze reservering overblijft, wordt een tweede dividend aan de aandeelhouders toegekend. De Regentenraad stelt ook dit vast, zij het dat dit

³³ Adv.RvS nr. 45.675/2 van 22 december 2008, *Parl.St.* Kamer, nr. 1793/001, 16.

³⁴ GwH 23 juni 2010, nr. 74/2010.

dividend minimaal 50 % van de netto-opbrengst van de activa die de tegenpost vormen van het reservefonds en de beschikbare reserve moet bedragen.

Het saldo dat hierna nog overblijft, wordt toegekend aan de Belgische Staat.

65. Dat de Regentenraad in het vaststellen van de reserves en de verdere verdeling in alle onafhankelijkheid handelt, betekent dat hij vrij moet zijn van enige externe invloed. Het betekent daarentegen niet dat de Regentenraad zich niet zou moeten houden aan de beginselen die de beslissingen van een administratieve overheid beheersen, m.n. het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.
66. Het middel is gegrond.

OM DEZE REDENEN BEHAGE HET DE RAAD VAN STATE

Het verzoek tot nietigverklaring ontvankelijk en gegrond te verklaren;

De bestreden beslissing te vernietigen;

Verwerende partij te veroordelen tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding ter waarde van € 700, conform artikel 67 van het Algemeen Procedurereglement van de Raad van State.

Waarvan akte,

Onder alle voorbehoud,

Gedaan te Hasselt, 22 mei 2020

Voor de verzoekende partij,
Haar raadslieden

Koen Geelen

INVENTARIS

1. Aankoophistoriek aandelen verzoekende partij
2. Ondernemingsverslag Nationale Bank België voor het jaar 2019 dd. 25 maart 2020