

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 184.428 van 23 juni 2008
in de zaak A. 139.438/IX-3878.**

In zake : de NV PRECONEX,
die woonplaats kiest bij
advocaat D. DE KEUSTER,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Graanmarkt 2

tegen :

het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat NV Preconex op 22 juli 2003 heeft ingediend om op grond van artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een herstelvergoeding van 317.566,88 euro te vorderen voor het herstel van de buitengewone schade die zij geleden heeft door de invoering van het verbod op het gebruik van diermeel in eiwitten bestemd voor veevoeding;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur W. WEYMEERSCH;

Gelet op de beschikking van 4 juni 2007 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 24 april 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 mei 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. VAN GRUNDERBEEK die, loco advocaat D. DE KEUSTER verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat A. VASTERSAVENDTS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur W. WEYMEERSCH;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De feiten

1.1. Luidens de bewoordingen van het verzoekschrift is de verzoekende partij een erkend mengvoederbedrijf met als enige bedrijfsactiviteit het samenstellen van eiwitmengsels, bijna uitsluitend op basis van dierlijke eiwitten. De mengsels zijn bestemd voor export naar landen buiten de Europese Unie.

1.2. Op 4 december 2000 neemt de Raad van de Europese Unie een beschikking (nr. 2000/766/EG) betreffende bepaalde beschermingsmaatregelen ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en het vervoederen van dierlijke eiwitten (hierna: de beschikking nr. 2000/766/EG). Deze beschikking wordt bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen van 7 december 2000. Blijkens overweging (6) en artikel 4 van die beschikking betreft het een voorzorgsmaatregel waarbij van 1 januari 2001 tot 30 juni 2001 een verbod op het gebruik van dierlijke eiwitten in diervoeder wordt afgekondigd.

Artikel 2 van de beschikking verbiedt “het vervoederen van verwerkte dierlijke eiwitten aan landbouwhuisdieren die worden gehouden, vetgemest of gefokt voor de productie van voedingsmiddelen”, met bepaalde uitzonderingen voor wat betreft vismeel, gelatine, dicalciumfosfaat, gehydrolyseerde eiwitten, melk en melkproducten.

Artikel 3, 1, van de beschikking verbiedt principieel het op de markt brengen, het verhandelen, het importeren uit en exporteren naar derde landen

van verwerkte dierlijke eiwitten die bestemd zijn voor diervoeder en legt de lidstaten op deze te verwijderen van de markt, uit de distributiekkanalen en uit de opslag bij landbouwbedrijven.

1.3.1. Bij koninklijk besluit van 14 december 2000 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 februari 1999 betreffende de handel en het gebruik van stoffen bestemd voor dierlijke voeding (hierna: het koninklijk besluit van 14 december 2000) wordt de beschikking nr. 2000/776/EG omgezet in de Belgische rechtsorde.

Artikel 5 van dit besluit wijzigt de “Lijst van ingrediënten waarvan het in het verkeer brengen en het gebruik in mengvoeders en voormengsels verboden is”. Aldus worden, conform die beschikking, “verwerkte dierlijke eiwitten voor het voederen van dieren waarvan het vlees of de producten bestemd zijn voor de productie van voedingsmiddelen” verboden.

De in dit besluit bepaalde uitzonderingen op dit verbod, alsook de definitie van het begrip “verwerkte dierlijke eiwitten”, zijn nagenoeg identiek aan deze uit de beschikking.

Artikel 6 van dit besluit stelt de inwerkingtreding ervan vast op 1 januari 2001, met uitzondering van de bepalingen betreffende het verbod op het in de handel brengen van bedoelde producten, die in werking treden op 15 december 2000.

1.3.2. Luidens artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 10 januari 2001 tot vaststelling van beschermende maatregelen over het verbod op het gebruik van verwerkte dierlijke eiwitten en tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 oktober 1998 betreffende de erkenning en de registratie van fabrikanten en tussenpersonen en de toelating van operatoren en handelaars in de sector dierenvoeding (hierna: het koninklijk besluit van 10 januari 2001), heeft het bedoelde verbod ook betrekking op de uitvoer naar derde landen van bedoelde producten, wanneer zij bestemd zijn voor de productie van voedingsmiddelen.

1.4. Bij ministerieel besluit van 9 juni 2001 tot vaststelling van tegemoetkomingen aan bedrijven getroffen door het verbod op het verhandelen van verwerkte dierlijke eiwitten (hierna: het ministerieel besluit van 9 juni 2001) wordt

ten gunste van de door voormeld verbod getroffen fabrikanten, operatoren en handelaars, een tegemoetkoming vastgesteld voor de hoeveelheid verwerkte dierlijke eiwitten die zij op 15 december 2000 effectief in het bezit hadden en die niet vóór 1 januari 2001 naar andere lidstaten werd verzonden of naar derde landen werd uitgevoerd. Het werkelijke bedrag van die tegemoetkoming wordt bepaald door de aard van het product en door de te vernietigen hoeveelheden.

1.5. Op 16 januari 2001 wordt door de overheid in de lokalen van de verzoekende partij 1.795.186 kg aan producten in beslag genomen wegens de aanwezigheid van verwerkte dierlijke eiwitten (diermeel). Deze voorraad wordt vernietigd.

Op grond van het ministerieel besluit van 9 juni 2001 krijgt de verzoekende partij een vergoeding uitgekeerd van 590.732 euro. Dat bedrag vertegenwoordigt de waarde van de in beslag genomen producten.

1.6. Met een aangetekende brief van 7 april 2003 dient de verzoekende partij bij de verwerende partij een verzoekschrift in tot vergoeding van de buitengewone schade die zij geleden heeft. Hierin stelt zij dat zij door dit verbod op diermeel veel zwaarder getroffen is dan de andere Belgische veevoederbedrijven, om de volgende redenen: haar producten bestonden in hoofdzaak uit dierlijke eiwitten, haar bedrijfsactiviteit bestond nagenoeg uitsluitend uit export naar derde landen waardoor zij over onvoldoende tijd beschikte om op de dag van de afkondiging van het koninklijk besluit van 14 december 2000 haar stocks nog te verhandelen en zij was genoodzaakt aanzienlijke stocks aan te houden als gevolg van de grote verkoopspieken omdat zij haar goederen met schepen vervoerde en als gevolg van de eerder beperkte beschikbaarheid van grondstoffen op de markt van de dierlijke eiwitten. Gelet op het voorgaande, wijst zij op de hoge verbrandings-, transport-, financierings- en stockagekosten die zij naar aanleiding van de inbeslagname en de verplichte vernietiging van haar stocks gemaakt heeft -een totaal bedrag van 317.566,88 euro- en waarvoor zij niet vergoed werd omdat het ministerieel besluit van 9 juni 2001 enkel in een tegemoetkoming voorziet ten belope van de waarde van de vernietigde producten.

1.7. Met een brief van 22 mei 2003 antwoordt de verwerende partij dat het koninklijk besluit van 10 januari 2001 voorziet in de mogelijkheid om maatregelen te treffen om de firma's die door het verbod op het verhandelen van

diermeel getroffen zijn, tegemoet te komen, dat het ministerieel besluit van 9 juni 2001 dergelijke regeling bevat en dat de verzoekende partij op grond van die regeling een bedrag van 590.732 euro ontvangen heeft. Zij voegt daaraan toe dat voor de beweerde geleden buitengewone schade wegens de inbeslagname en de vernietiging van de stocks niet het FAVV maar de gewestelijke overheden bevoegd zijn en dat de Raad van State slechts kennis kan nemen van beroepen tegen besluiten van Belgische administratieve overheden terwijl de schade waarop de verzoekende partij doelt niet veroorzaakt is door een administratieve overheid.

1.8. Op 22 juli 2003 dient de verzoekende partij de onderhavige vordering in.

De grond van de zaak

2. De verzoekende partij stelt dat zij een erkend mengvoederbedrijf is dat eiwitmengsels fabriceert en uitvoert naar landen buiten de Europese Unie. Tot aan het verbod op het gebruik van diermeel voor de samenstelling van haar eiwitmengsels -uitgevaardigd in het kader van de commotie rond BSE-, waren haar producten bijna uitsluitend samengesteld uit dierlijke eiwitten, met name diermeel.

Op 4 december 2000 heeft de Raad van de Europese Unie de beschikking nr. 2000/766/EG aangenomen. Ter uitvoering van die beschikking is met het koninklijk besluit van 14 december 2000 het verhandelen van producten die dierlijke eiwitten bevatten verboden vanaf 15 december 2000 en het gebruik ervan vanaf 1 januari 2001. Het verbod op het gebruik van diermeel -dat ook van toepassing is gemaakt op de uitvoer naar derde landen- is dan nog verder uitgevoerd door het koninklijk besluit van 10 januari 2001, dat in werking getreden is op 1 januari 2001.

Buitengewone schade wordt gedefinieerd als het abnormaal, direct en zeker nadeel dat uit zijn aard of belang de hinder overtreft die de gewone opofferingen van het leven in de maatschappij noodzakelijk maken. Welnu, het verbod op het gebruik van diermeel vormt voor de verzoekende partij dergelijk abnormaal of uitzonderlijk nadeel omdat de uitgevaardigde maatregelen haar veel zwaarder treffen dan de andere mengvoederbedrijven. Vooreerst is voor de andere mengvoederbedrijven diermeel slechts één component van hun product, terwijl haar fabrikaten hoofdzakelijk uit diermeel bestaan. Vervolgens werkt zij, anders dan de

gewone mengvoederbedrijven, niet met “continue bestellingen en leveringen”, maar “met specifieke en grote bestellingen”, zodat haar bevoorradingswijze ook specifiek is (de voorbereiding van de productie en de productie, de financiering, het charteren van, het wachten op en het vervoer per schip, wachttijden voor de douanering en lokale keuringen). Ten slotte heeft zij ook veel grotere stocks van dierlijke eiwitten dan de andere mengvoederbedrijven. Wegens haar specifieke positie was het voor haar, op het ogenblik dat het verbod op gebruik van diermeel ingevoerd werd, “onmogelijk om (zoals in de andere mengvoederbedrijven gebeurd is) de aanwezige voorraden nog op te gebruiken” en beschikte zij in ieder geval over grotere voorraden dierlijke eiwitten. In die zin is haar schade abnormaal. De overheid heeft haar overeenkomstig het ministerieel besluit van 9 juni 2001 vergoed -een bedrag van 590.732 euro- voor de waarde van de producten die zij niet heeft kunnen verhandelen. Maar daarnaast heeft zij kosten gemaakt voor de verbranding van het diermeel (230.599,92 euro), transportkosten (25.689,57 euro), financieringskosten (33.017, 55 euro) en stockagekosten (28.259, 84 euro), hetzij een totaal van 317.566,88 euro. Deze schade is direct en zeker.

Deze buitengewone schade is derhalve veroorzaakt door drie akten van een administratieve overheid: de koninklijke besluiten van 14 december 2000 en van 10 januari 2001 en het beslag dat op 16 januari 2001 op haar voorraad diermeel gelegd is.

3. De verwerende partij antwoordt dat de beschikking nr. 2000/766/EG in een aantal beschermingsmaatregelen voorzien heeft in het kader van de BSE-besmetting, met name is voor de gehele Europese Unie het verbod ingesteld om bepaalde dierlijke eiwitten te gebruiken en/of in het verkeer te brengen. Met het koninklijk besluit van 14 december 2000 zijn het gebruik van diermeel in de productie van veevoeders en het in de handel brengen van dergelijke mengsels verboden.

Zowel de beschikking als het koninklijk besluit van 14 december 2000 zijn algemeen gesteld. Zij treffen niet één of enkele individuen, maar de gehele categorie van de veevoederfabrikanten zonder onderscheid. Het nadeel dat deze sector in zijn geheel ondergaat vormt zeker geen buitengewone schade, maar heeft betrekking op het dragen van een openbare last, die overigens verband houdt met de bescherming van de volksgezondheid. Alle bedrijven ondergaan dezelfde gevolgen van de besliste maatregelen en de omstandigheid dat de kosten waarop de

verzoekende partij doelt, van bedrijf tot bedrijf verschillen wegens de specifieke positie die het inneemt, maakt van dergelijke hogere kosten nog geen buitengewone schade.

Verzoekster legt de oorzaak van haar buitengewone schade in akten van de overheid. Omdat evenwel met het koninklijk besluit van 14 december 2000 alleen maar een Europese beschikking in het nationale recht geïntegreerd is -omzetting waartoe de Belgische overheid verplicht was-, vindt het aangevoerd nadeel zijn oorzaak in deze beschikking waarbij het verbod op diermeel ingevoerd is, dus in een akte van de Europese Unie en niet in een akte van een Belgische administratieve overheid.

Bovendien is met het ministerieel besluit van 9 juni 2001 een vergoedingsregeling ingesteld voor de bedrijven die getroffen zijn door het verbod op het verhandelen van dierlijke eiwitten. Die uitdrukkelijke en duidelijk bepaalde schadevergoedingsregeling heeft tot gevolg dat de Raad van State geen buitengewone schade meer kan toekennen. De regeling is uitgewerkt met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, zij kadert in het algemeen belang en de nadelige gevolgen van de regeling kunnen slechts aanleiding geven tot vergoeding binnen de perken die de overheid afgelijnd heeft.

4. De verzoekende partij betwist in haar repliek dat de schade die zijn ondergaat niet zou verschillen van de schade van de andere mengvoederbedrijven. Zij stelt dat haar activiteit beperkt is tot het produceren van dierlijke eiwitten bestemd voor de buitenlandse markt, terwijl de andere mengvoederbedrijven ook mengvoerders vervaardigen waarin eiwitten worden gemengd. Die eiwitten bestonden vóór het koninklijk besluit van 14 december 2000 uit diermeel, maar sinds het verbod op diermeel hebben zij eiwitten toegevoegd onder de vorm van soja of vismeel. Zijzelf heeft haar activiteit niet kunnen aanpassen aan de gewijzigde omstandigheid, want zij produceert alleen maar eiwitmengsels op basis van diermeel en aanverwante producten. Aldus heeft het verbod op diermeel voor haar veel grotere gevolgen gehad dan voor de mengvoederfabrikanten: haar activiteit viel volledig stil, zij beschikte over veel grotere voorraden diermeel en zij kon die voorraden niet binnen de daarvoor voorziene periode -met name tot 31 december 2000- in mengvoerders verwerken. Evenmin kon zij nog enig afgeleid product met diermeel verkopen aangezien zij haar goederen per schip transporteert en dat transport drie tot vijf weken duurt. Zij heeft tenslotte haar gehele bedrijvigheid

moeten heroriënteren door over te schakelen op andere eiwithoudende bestanddelen -soja, dat duurder is en minder eiwitrijk- waardoor haar producten duurder geworden zijn.

Wat de vraag betreft of de schade veroorzaakt is door een administratieve akte, betwist de verzoekende partij de stelling van de verwerende partij. Zij stelt dat in het Belgisch recht het verbod op diermeel slechts ingevoerd is door het koninklijk besluit van 14 december 2000 aangezien een Europese beschikking geen bron van Belgisch recht is.

5. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat een Europese beschikking niet gelijkgesteld kan worden met een Belgische wet. Een beschikking is gericht tot de lidstaten en bindt de rechtsonderhorigen niet rechtstreeks. De echte verplichting op een verbod op diermeel is in België dan ook slechts ingevoerd met het koninklijk besluit van 14 december 2000. Dat koninklijk besluit moet samengelezen worden met de vergoedingsregeling die de regering met het ministerieel besluit van 9 juni 2001 gekoppeld heeft aan het ingestelde verbod.

De verzoekende partij herhaalt ook nog dat haar situatie zeer specifiek is en niet te vergelijken met deze van de gewone veevoederbedrijven, aangezien haar activiteit essentieel steunt op de verkoop en de verwerking van diermeel in eiwitten terwijl de mengvoederfabrikanten slechts een beperkt percentage eiwitten nodig hebben voor de samenstelling van hun product en zij ook gemakkelijker konden omschakelen naar soja wanneer diermeel verboden werd. De markt van diermeel is een schaarse markt waarop slechts een beperkt aantal leveranciers actief zijn, wat betekent dat zij met langetermijncontracten moest werken en grote voorraden moest aanleggen, die zij na 15 december 2000 niet meer kon afbouwen.

6. Overeenkomstig artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak, wanneer geen ander rechtscollege bevoegd is, uitspraak over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone schade veroorzaakt door een administratieve overheid.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de organieke wet van 23 december 1946 op de Raad van State is het begrip “buitengewone schade” omschreven als “elk abnormaal, uitzonderlijk nadeel, dat uit zijn aard of belang de

hinder overtreft of de gewone opofferingen die het leven in de maatschappij en het vredelievend behoud dezer maatschappij vergen”. Daaruit blijkt dat de grondslag van het vergoedingscontentieux te vinden is in de theorie van de gelijkheid van de burgers tegenover de openbare lasten. De beoordeling van het buitengewoon karakter is in wezen een feitenkwestie waarover geval per geval geoordeeld moet worden, rekening houdend met de vraag of de schade abnormaal is -in de zin dat zij de grenzen van wat het leven in gemeenschap vereist, overstijgt- en of de schade bijzonder of uitzonderlijk is -in de zin dat zij geen gehele categorie burgers overvalt, maar slechts bepaalde individuen.

7. De verzoekende partij wijt de schade aan de bijzondere situatie waarin zij zich bevindt in vergelijking met de andere bedrijven die eiwitten fabriceren en verwerken in veevoeder. In tegenstelling tot de andere bedrijven, die mengvoeders produceren waarbij eiwitten slechts één van de componenten zijn, produceert de verzoekende partij alleen mengsels van eiwitten, volledig samengesteld uit diermeel en aanverwante producten. Het verbod op de verkoop van diermeel had voor de verzoekende partij dan ook tot gevolg dat haar volledige activiteit werd stilgelegd. Dat verkoopverbod ging bovendien onmiddellijk in, op 15 december 2000, terwijl de normale mengvoederbedrijven nog tot 1 januari 2001 de tijd kregen om hun voorraden aan diermeel als grondstof te gebruiken.

8. De door de verzoekende partij aangevoerde schade is het gevolg van een algemene maatregel van de overheid om het gebruik van diermeel bij het samenstellen van veevoeder te verbieden. Die maatregel was op gelijke wijze van toepassing op alle bedrijven die diermeel verwerkten. De verzoekende partij betwist niet dat ook de andere producenten van eiwitten met diermeel geleden hebben onder de bedoelde maatregel.

Het verordenend karakter van de maatregel sluit weliswaar niet uit dat de verzoekende partij een buitengewone schade geleden kan hebben. Het buitengewone karakter van de geleden schade kan echter niet volgen uit het enkele feit dat de verzoekende partij een schade heeft geleden die groter is dan die welke andere bedrijven hebben geleden. De impact van de maatregel en de inspanning die moet geleverd worden om zich aan de nieuwe maatregel aan te passen, zullen immers noodzakelijk van bedrijf tot bedrijf verschillen. Het staat integendeel aan de verzoekende partij om aan te tonen, enerzijds, dat de schade die zij ondergaan heeft abnormaal is in de zin dat zij dermate hoog is dat zij, naar redelijkheid beoordeeld, de grenzen bepaald door haar verplichting om de openbare last te dragen,

overschrijdt, en anderzijds, dat zij, in vergelijking met de andere bedrijven waarop de maatregel van toepassing was, in een bijzondere toestand verkeerde, met als gevolg dat de schade voor haar bijzonder of uitzonderlijk was.

9. Te dezen voert de verzoekende partij aan dat zij, benevens de schade ten gevolge van de ontwaarding zelf van de vernietigde producten (waarvoor zij een vergoeding van 590.732 euro heeft ontvangen), nog een bijkomende schade heeft geleden, bestaande in de kosten voor verbranding, transport, financiering en stockage, ten belope van 317.566,88 euro. Die bijkomende schade is volgens haar van buitengewone aard, gelet op de specifieke omstandigheden waarin zij haar bedrijvigheid uitoefent.

Ook al gaat het aldus om een niet onaanzienlijke schade, toch blijkt daaruit nog niet dat de verzoekende partij ten gevolge van de litigieuze maatregel een last heeft moeten dragen die hoger is dan die welke zij als bedrijf moet ondergaan, actief in een samenleving waarin de veiligheid van de voedselketen een belangrijke bekommernis is. Er mag hierbij niet uit het oog verloren worden dat de totale schade die de verzoekende partij beweert geleden te hebben 908.298,88 euro bedraagt, en dat de overheid daarvan 65 % vergoed heeft. De verzoekende partij maakt overigens niet duidelijk welk effect de niet-vergoede schade op haar financiële toestand en haar ontplooiingsmogelijkheden heeft gehad. De verzoekende partij maakt dan ook niet aannemelijk dat voor een bedrijf als het hare, in de sector en in de samenleving waarin zij actief is, de verplichting om 35 % van de schade zelf op te vangen, beschouwd moet worden als een last die vanuit het oogpunt van de billijke verdeling van de lasten in de samenleving abnormaal is.

De verzoekende partij maakt evenmin aannemelijk dat zij, in vergelijking met de andere bedrijven, vanuit het oogpunt van de impact van de litigieuze maatregel in een bijzondere toestand verkeerde. Zoals de andere bedrijven, was zij actief in de sector van de veevoederproductie en verwerkte zij daarvoor diermeel. Het feit dat zij alléén diermeel verwerkte, terwijl de andere bedrijven naast diermeel ook andere grondstoffen verwerkten, plaatst haar niet in een dermate verschillende situatie dat de door haar geleden schade niet enkel verschillend, maar ook bijzonder is.

10. De verzoekende partij toont derhalve niet aan dat de schade waarvoor zij een herstelvergoeding vordert een abnormale en bijzondere schade is. De vordering is niet gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

De eis tot herstelvergoeding voor buitengewone schade wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de eis tot herstelvergoeding voor buitengewone schade, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 23 juni 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.