

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.363 van 22 december 2022
in de zaak A. 231.598/VII-40.906**

In zake : STONEMANOR INTERNATIONAL LIMITED
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Declercq
 kantoor houdend te 3320 Hoegaarden
 Gemeentepark 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele
Hervormingen en Democratische Vernieuwing
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rik Depla
kantoor houdend te 8310 Sint-Kruis (Brugge)
Karel van Manderstraat 123
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 augustus 2020, strekt tot de
nietigverklaring van de “beslissing van 23 juni 2020 van Minister van
Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie,
de heer Denis DUCARME, houdende uitspraak over het administratief beroep
tegen de beslissing van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de
Voedselketen van 6 februari 2020 houdende de intrekking van de toelating van
[Stonemanor International Limited] tot het uitbaten van een detailhandel in
levensmiddelen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 249.123 van 3 december 2020 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging en een toelichtende memorie ingediend

Eerste auditeur Frederic Eggermont heeft op 18 oktober 2021 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 10 november 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Frédérick Valcke, die *loco* advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij is een vennootschap naar Engels recht, die is gespecialiseerd in de verkoop van Britse producten.

3.2. Bij meerdere controles wordt vastgesteld dat de levensmiddelen die worden verkocht door de verzoekende partij, niet zijn voorzien van een etiket in de Nederlandse taal.

Het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) beslist op 6 februari 2020 tot intrekking van de toelating als detailhandel in levensmiddelen voor de activiteit niet-ambulante detailhandel levensmiddelen.

3.3. De verzoekende partij dient op 18 februari 2020 administratief beroep in.

3.4. De beroepscommissie ingesteld bij het FAVV adviseert op 8 juni 2020 als volgt:

“De beroepscommissie adviseert aan de Minister om de beslissing van DG Controle tot intrekking van de toelating 1.1 als detailhandel in levensmiddelen voor de activiteit niet-ambulante detailhandel levensmiddelen (PL29 AC 96 PR52) onder het FAVV toelatingsnummer AER/BRW/002926 voor de vestiging Stonemanor Country Club Limited (VEN 2.172.322.720) gelegen te Waterloose Steenweg 41 te 1640 Sint-Genesius-Rode van de onderneming Stonemanor International Limited (ON 0425.019.455) gelegen te Steenhofstraat 28 te 3078 Kortenberg niet te behouden, op voorwaarde dat:

1/ de consument tijdens het winkelen een etiket in de taal of talen van het taalgebied waar de producten op de markt worden aangeboden, kan afdrukken voor het product dat hij wenst aan te kopen en [...] dat de consument onmiddellijk op het product kan aanbrengen, zodat de consument kennis krijgt van de voedselinformatie van het product alvorens het effectief aan te kopen;

2/ Een hercontrole in de maand november 2020 wordt uitgevoerd door het FAVV en waarbij door middel van een steekproef van 20 at random gekozen levensmiddelen gecontroleerd wordt of de onder 1/ vermelde voorwaarde wordt nageleefd. Meer bepaald:

2.1. Voor drie willekeurig gekozen voorverpakte producten het etiket volledig gecontroleerd wordt aan de hand van de FAVV-checklist DIS

3352 Levensmiddelen: VERPAKKING EN ETIKETTERING (INCLUSIEF HANDELSNORMEN);

2.2. Voor zeventien willekeurig gekozen voorverpakte producten (andere producten dan de in punt 2.1 vermelde levensmiddelen) het etiket gecontroleerd wordt op de taal, de vermelding van de allergenen, de houdbaarheidsdatum, het lotnummer en dit zonder gebruik te maken van de checklist DIS 3352;

3/ Zodra het resultaat van de hercontrole bedoeld onder 2/ de beoordeling 'ongunstig' krijgt, wordt de intrekking van de toelating 1.1 onder nummer AER/BRW/002926 als detailhandel definitief. Indien de resultaten van deze inspectie 'gunstig' of 'gunstig met opmerkingen' beoordeeld worden en deze controle dus als conform wordt beschouwd, wordt de procedure tot intrekking van de toelating zonder voorwerp vanaf 1 december 2020".

3.5. De minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie, belast met Grote Steden beslist op 23 juni 2020 om de erkenning niet in te trekken indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Dit is de bestreden beslissing die als volgt wordt gemotiveerd:

"In toepassing van het Koninklijk Besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen werd uw inrichting STONEMANOR COUNTRY CLUB LIMITED met ondernemingsnummer 0425.019.455 en vestigingseenheidsnummer 2.172.322.720 gelegen te Waterloose Steenweg 41 te 1640 Sint-Genesius-Rode, toegelaten als detailhandel in levensmiddelen (toelating 1.1) met als activiteit Niet-ambulante detailhandel levensmiddelen (PL29 AC96 PR52) onder het nummer AER/BRW/002926.

In de periode tussen maart 2014 en oktober 2019 werden in uw inrichting verschillende inbreuken vastgesteld inzake de taal van de etikettering.

Op grond van de vastgestelde inbreuken tijdens de inspectie van 24 oktober 2019 werd u bij wijze van aangetekende brief op 5 december 2019 in kennis gesteld van het voornemen van het FAVV om uw toelating in te trekken, gebaseerd op artikel 15 § 1, punt 2 van het Koninklijk besluit van 16 januari 2006.

Op 21 december 2019 heeft u, in toepassing van artikel 16 §2 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006, tegen dit voornemen tot intrekking van uw toelating bezwaar ingediend bij het FAVV.

U werd gehoord tijdens de hoorzitting van 16 januari 2020. Tijdens deze hoorzitting werd beslist dat een onaangekondigde hercontrole spoedig zou plaatsvinden. Bij de inspectie op 24 januari 2020 werden echter nog tal van inbreuken inzake de taal van de etikettering vastgesteld. Het Agentschap was hierdoor van oordeel dat er niet werd voldaan aan de vereisten met betrekking tot de exploitatievoorwaarden die van toepassing zijn op de inrichting;

U werd hiervan in kennis gesteld via een aangetekend schrijven van 6 februari 2020.

In toepassing van artikel 16 §5 van het Koninklijk besluit van 16 januari 2006 tekende u beroep aan tegen deze beslissing op 18 februari 2020.

Een beroepscommissie werd samengesteld en vond plaats op 28 mei 2020. Tijdens deze beroepscommissie kreeg u de gelegenheid om uw bezwaren uiteen te zetten en de nodige stukken neer te leggen.

De beroepscommissie gaf op 8 juni 2020 volgend advies:

[...]

Op basis van het ganse dossier en het advies van de beroepscommissie concludeer ik:

Dat de eerste controle waarvan sprake in het dossier dateert van 24 maart 2014, zijnde een opvolgcontrole van eerdere inspecties uitgevoerd in 2010, 2011, 2012 en 2013. Er werd één non-conformiteit vastgesteld, namelijk dat de gegevens die voorkomen op het etiket niet minstens in de taal of in één van de talen van het taalgebied waar de producten op de markt worden aangeboden, zijn vermeld. We stellen vast dat het probleem van etikettering in de Engelse taal reeds langer aansleept, met name sinds een ongunstige controle in 1993, waarna u een brief heeft gestuurd aan de toenmalige Minister van Volksgezondheid. Deze liet u toen weten dat u de doelstelling van de wet ook op een andere manier kon bereiken, bijvoorbeeld via borden met de vertaling van de verplichte vermeldingen in de taal van het taalgebied bij elk product. U heeft dit op een andere manier geïnterpreteerd en heeft aan de inkom van de winkel een bord geplaatst met de vermelding (in de Franse, Nederlandse en Engelse taal) dat de winkel uitsluitend Britse producten verkoopt vanuit het Verenigd Koninkrijk geïmporteerd en dat er personeel aanwezig is om de nodige uitleg te verschaffen in een van de landstalen.

In de periode 2016 - 2019 vonden er verschillende controles en hercontroles plaats waarbij steeds dezelfde hogervermelde inbreuk werd vastgesteld. Dit heeft geleid tot een schriftelijk discussie tussen u en het FAVV (respectievelijk het schrijven van raadsman op 1/09/2016, 25/01/2017, 14/03/2019, 27/08/2029 en het FAVV op 11/01/2017, 4/04/2017, 9/04/2019, 2/10/2019), een overleg op 8 augustus 2019 en finaal tot het opstarten van procedure tot intrekking van de toelating (brief van DG Controle dd 5/12/2019). In de brief van 20 december 2019 brengt u zes bezwaarelementen naar voor en wenst u gehoord te worden. Deze hoorzitting vond plaats op 16 januari 2020 waarbij u verklaart dat zij de originele producten die verkrijgbaar zijn met een Nederlandstalig etiket vervangen heeft. Echter kan niet elk origineel Brits product vervangen worden door een analoog product met een Nederlandstalig etiket. Voor deze producten doet u twee voorstellen:

a. Stonemanor zou voor elk van haar voedingswaren etiketten voorzien in de Nederlandse/Franse taal. Daar het cliënteel van Stonemanor voor 95% bestaat uit Engelstalige klanten kan niet eenvoudigweg een etiket in de Nederlandse taal worden geplakt over het Engelstalige etiket. Op deze wijze zou het cliënteel van Verzoekster immers geen kennis kunnen nemen van de inhoud van de producten. Er zou echter een aparte kassa worden voorzien waar de Nederlandstalige/Franstalige klanten kunnen aanschuiven en waarbij, op eenvoudig verzoek, een etiket in de

Nederlandstalige/Franstalige taal kan worden gedrukt en op de gekochte voedingswaren worden aangebracht.

b. Een ander voorstel was dat de klanten tijdens het winkelen zelf een etiket in de Nederlandse of Franse taal kunnen afdrukken voor het product dat zij wensen aan te kopen en dat zij zelf onmiddellijk op het product kunnen aanbrengen, zodat zij er kennis van krijgen vooraleer het effectief aan te kopen.

Tijdens de hoorzitting van 16 januari 2020 is het FAVV akkoord gegaan om u een extra termijn te voorzien indien u enerzijds één van in hoger vermeld systeem met een concrete planning voor het stapsgewijs etiketteren van uw producten opstart én U bereid bent om op termijn dit uit te breiden naar een volledige Nederlandse etikettering van het volledige gamma. Indien u instemt met dit voorstel, wordt u 14 dagen de tijd gegeven om een actieplan op te maken met een concrete planning van de acties en vastgelegde termijnen voor het in orde brengen van de volledige etikettering van het gamma. Dit engagement zou dan vastgelegd worden in de vorm van een contract met de LCE. Indien u niet wenst in te gaan op dit voorstel, zou er spoedig een hercontrole volgen. Aangezien DG Controle geen reactie binnen de afgesproken termijn heeft ontvangen, vond er op 24 januari 2020 een hercontrole plaats. Tijdens deze hercontrole werden producten aangetroffen die niet voorzien waren van een Nederlandstalig etiket en bijgevolg werd de controle als ongunstig beoordeeld. Bijgevolg werd de beslissing tot intrekking van de toelating bij brief van 6 februari 2020 door DG Controle genomen

Op 18 februari 2020 diende u een verzoekschrift tot beroep in bij de beroepscommissie. U was niet bereid om op elk product uitgestald in uw verkooprekken een etiket in de Nederlandse of Franse taal aan te brengen, omdat u van mening was dat de Belgische wetgeving (in casu artikel 8,§1 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten), in strijd is met i) het artikel 15 van de Europese Verordening 1169/2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, ii) het artikel 34 van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU), iii) de uitspraken van het Hof van Justitie, Hof van Cassatie en andere rechtshoven.

Ik stel vast dat er momenteel een procedure voor het Hof van Beroep van Brussel hangende is waarbij u zoekt om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie met betrekking tot hogervermelde gestelde onverenigbaarheden. Ik heb niet de bevoegdheid om mij ten gronde over de strafrechtelijke kant van deze zaak uit te spreken. Echter neem ik volgende elementen in overweging:

- Het Hof van Justitie (arrest van 18 juni 1991) sprak zich enkel uit over het uitsluitend gebruik van een bepaalde taal. In het arrest van 12 oktober 1995 stelt zij dat de vermeldingen op het etiket dienen aangebracht te worden in een voor de consument gemakkelijk te begrijpen taal. De vraag of de informatie in een vreemde taal gemakkelijk te begrijpen is, dient volgens het Hof van Justitie beoordeeld te worden door de nationale rechter en aan de hand van alle omstandigheden van het concrete geval. De Belgische rechtspraak is dan misschien wel verdeeld, maar elke concrete zaak dient individueel te worden bekeken. Zo oordeelde de correctionele rechtbank

van Leuven bij vonnis van 8 januari 2016 dat de etiketten van uw inrichting niet conform de Belgische wetgeving (art 8 en 13 van de wet van 24 januari 1977) zijn. U kreeg echter de gunst van de opschorting van de uitspraak van veroordeling. U heeft hoger beroep aangetekend bij het Hof van Beroep te Brussel;

- Maar wat u vergeet te vermelden, is dat het arrest van het Hof van Justitie van 14 juli 1998 stelde dat artikel 14 van richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame, zich niet verzet tegen een nationale regeling die, wat de taalvereisten betreft, het gebruik van een bepaalde taal voor de etikettering van levensmiddelen voorschrijft, maar staat tevens als alternatief het gebruik van een andere voor de kopers gemakkelijk te begrijpen taal toe. Dus ik interpreteer dit arrest als zijnde dat de nationale regelgever perfect kan opleggen dat de verplichte vermeldingen minstens in de taal van het taalgebied dienen te zijn. Naast de taal van het taalgebied, in casu het Nederlands, kan het etiket of de verpakking uiteraard nog andere talen bevatten, zoals bijvoorbeeld het Engels. Bovendien stelde dit arrest dat een extra bordje dat in de winkel bij het betrokken product is aangebracht met daarop de vertaling van de verplichte vermeldingen, niet volstaat om de voorlichting en bescherming van de eindverbruiker te verzekeren. Dit arrest gaat dus in tegen het door u aangehaalde advies van de Minister van Volksgezondheid uit 1993, een advies waaraan u nota bene nooit een gevolg hebt gegeven;

- Het door u aangehaalde arrest Geffroy van het Hof van Justitie (dd 12 september 2000) handelt over een nationale regeling die het uitsluitend gebruik van een bepaalde taal voor de etikettering van levensmiddelen voorschrijft zonder de mogelijkheid open te laten dat een andere voor de koper gemakkelijk te begrijpen taal wordt gebruikt, of dat de koper via andere maatregelen wordt ingelicht. Dus ook hier leid ik uit af dat een nationale wetgeving, zoals artikel 8 van de wet van 24 januari 1977, perfect kan voorschrijven dat de verplichte vermeldingen minstens in de taal van het taalgebied dienen te zijn opgenomen, zolang de wetgeving maar toelaat dat dit daarnaast ook in andere talen kan worden vermeld of op andere manieren die voor de koper makkelijk begrijpbaar zijn;

- In artikel 15, punt 2 van de Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, wordt alle lidstaten duidelijk de mogelijkheid geboden om op hun grondgebied te eisen dat vermeldingen op de etiketten dienen te gebeuren in één of meerdere talen die tot de officiële talen van de Unie behoren. België heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, met name artikel 8 van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van voedingsmiddelen en andere producten. De bedoeling van de wetgever is hierbij duidelijk: ‘De gegevens die op het etiket voorkomen en die dwingend zijn voorgeschreven in uitvoering van deze wet, zijn minstens gesteld in de taal of de talen van het taalgebied waar de producten op de markt worden aangeboden.’ Gelet op het feit dat de inrichting, waarvan sprake in dit dossier, gelegen is in het Nederlandstalige

taalgebied, dienen de gegevens op het etiket dus minstens in het Nederlands te worden weergegeven. Dit belet echter niet dat de gegevens op het etiket daarnaast ook in andere talen, waaronder het Engels, kunnen weergegeven worden.

- Ik volg de redenering van het FAVV wanneer zij stelt dat ook artikel 15, punt 1 van de Verordening 1169/2011 kan gebruikt worden om te verbaliseren. De tekst van dit artikel luidt: ‘Onverminderd artikel 9, lid 3, wordt de verplichte voedselinformatie aangebracht in een taal die gemakkelijk te begrijpen is voor de consumenten van de lidstaten waar het levensmiddel in kwestie in de handel wordt gebracht.’ Dit artikel wijst erop dat consumenten uit de lidstaat waar de inrichting gevestigd is, in casu de Belgische consumenten, alle verplichte vermeldingen op het etiket makkelijk dienen te begrijpen. Nergens in het verweer van Stonemanor wordt aangetoond dat dit wel het geval zou zijn;

In uw verweerschrift wordt gesteld dat elke normale, voorzichtige en zorgvuldige overheid in de gegeven omstandigheden het arrest van Beroep te Brussel zou afwachten vooraleer een beslissing te nemen (zorgvuldigheidsbeginsel). De leden van de commissie en ikzelf volgen deze redenering niet gezien dit een flagrante schending van het gelijkheidsbeginsel zou betekenen. Controles op etikettering worden immers bij alle operatoren uitgevoerd en aan elk van hen worden dezelfde eisen gesteld. Bovendien staat een eventuele strafrechtelijke vervolging of procedure niet in de weg aan het feit dat administratieve maatregelen kunnen worden opgelegd jegens een operator. Het feit dat er gedurende een aantal jaren geen gerichte controles inzake etikettering zijn gebeurd, betekent niet dat uw inrichting zich niet dient te houden aan de regelgeving. Ik volg uw redenering evenmin wanneer u beweert dat er sprake is van een schending van de motiveringsplicht. We verwijzen hierbij naar het feit dat u al decennia door het FAVV wordt gewezen op het feit dat de etikettering van uw producten non-conform is. Hiernaar werd gewezen in tal van processen-verbaal, de intentie tot intrekking van de toelating alsook in de beslissing tot intrekking van de toelating. U werd hierover ook meermaals gehoord en het maakt onderwerp uit van veelvuldige communicatie tussen u of uw raadsman en het FAVV. Reeds voor de oprichting van het FAVV in februari 2000, werd dit probleem van taaletikettering aangehaald. U heeft hieromtrent zelf in 1993 een schrijven gericht aan de toenmalige Minister van Volksgezondheid. Ik stel eveneens vast dat op basis van de stukken in dit dossier u niet ten volle ingegaan bent op het voorstel van de toenmalige Minister van Volksgezondheid, met name het plaatsen van een bord bij al de voedingsmiddelen met daarop de vertaling in het Nederlands/Frans.

Wat betreft de schending van het aangehaalde rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, volg ik de beroepscommissie dat het FAVV meermaals aan uw inrichting meegedeeld heeft dat van zodra een bepaald levensmiddel in de winkel wordt aangeboden, de Nederlandstalige en/of Franse vertaling van het etiket moet zijn aangebracht op het product. Dit geldt voor alle detailhandelaars op het Belgisch grondgebied. Tot op heden ondernam u geen enkele stap om deze etikettering in orde te brengen. De enige stap die tot op heden effectief werd ondernomen, is het plaatsen van een bord bij de ingang, dat aangeeft dat uw winkel enkel Engelse producten

heeft en informatie kan bekomen worden in het Nederlands of Frans bij het personeel.

Ik erken net zoals de beroepscommissie de specificiteit van dit dossier, met name een detailhandelaar gevestigd in Vlaanderen die Britse producten aanbiedt aan een cliënteel die hoofdzakelijk (95% volgens uw beweringen) Engelstalig is (in casu Britse expats). Ik erken tevens dat het voorzien van een Nederlandstalig/Franstalig etiket op elk individueel product een grote werklast met zich meebrengt.

Echter wens ik net zoals de leden van de beroepscommissie te beklemtonen dat uw inrichting Stonemanor, gelet het feit dat uw vestiging gelegen is op het Belgische grondgebied, gehouden is tot de naleving van de op dit grondgebied van toepassing zijnde regelgeving.

Gelet op alle elementen aanwezig in het dossier, de ingediende verweermiddelen en de elementen aangebracht tijdens de hoorzitting kwam de beroepscommissie tot de conclusie dat:

- a. de controles en de hercontroles door het FAVV correct uitgevoerd werden;
- b. de procedure voor de kennisgeving van de intentie tot intrekking van de toelating en de bevestiging ervan door het bestuur Controle van het FAVV conform de bepalingen van het KB van 16 januari 2006 gevolgd werd;
- c. in afwachting van een uitspraak ten gronde door de rechterlijke macht, het toekomt aan de uitvoerende macht (in casu de Minister onder wiens bevoegdheid het FAVV valt) om in dit dossier een beslissing te nemen op grond van de vigerende wetgeving en die rekening houdt met eerdere rechtspraak ter zake;
- d. Stonemanor de mogelijkheid moet krijgen om één van de haar voorgestelde werkwijzen binnen een redelijke termijn te implementeren, zijnde dat de klanten tijdens het winkelen een etiket in de Nederlandse taal kunnen afdrukken voor het product dat zij wensen aan te kopen en dat zij zelf onmiddellijk op het product kunnen aanbrengen, zodat zij er kennis van krijgen vooraleer het effectief aan te kopen;
- e. Na het verstrijken van deze termijn, de inspectiediensten van het FAVV op basis van een steekproef zullen nagaan of Stonemanor de door haar voorgestelde werkwijze effectief heeft aangenomen.

Naast mijn eerdere overwegingen bij het dossier en het advies van de beroepscommissie stel ik dus vast dat:

- Art 15 van de Verordening nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten stelt dat:

‘1. Onverminderd artikel 9, lid 3, wordt de verplichte voedselinformatie aangebracht in een taal die gemakkelijk te begrijpen is voor de consumenten van de lidstaten waar het levensmiddel in kwestie in de handel wordt gebracht.

2. De lidstaten waar een levensmiddel in de handel wordt gebracht, kunnen eisen dat op hun grondgebied voor de vermeldingen op de etikettering gebruik wordt gemaakt van één of meer talen die tot de officiële talen van de Unie behoren.

3. De leden 1 en 2 vormen geen beletsel voor het aanbrengen van vermeldingen in meer dan één taal’

- De Belgische wetgever heeft met artikel 8 van de wet van 24 januari 1977 van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Art 8 van de wet 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten van 77 stelt [...] namelijk dat:

‘De gegevens die op het etiket voorkomen en die dwingend zijn voorgeschreven in uitvoering van deze wet, zijn minstens gesteld in de taal of de talen van het taalgebied waar de produkten op de markt worden aangeboden’

Zijnde het Nederlands in het Nederlandstalig landsgedeelte en het Frans in het Franstalig landsgedeelte.

- Verder stelt artikel 12 van de Verordening nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten duidelijk dat:

Bij voorverpakte levensmiddelen wordt de verplichte voedselinformatie rechtstreeks op de verpakking of op een daaraan bevestigd etiket aangebracht.

Dus dit betekent dat conform de Verordening de verplichte voedselinformatie rechtstreeks op de verpakking of op een daaraan etiket dient te zijn aangebracht. Hierdoor kan ik dus onmogelijk het advies van de beroepscommissie volgen daar de Verordening duidelijk stelt dat deze voedselinformatie reeds op het etiket of op de verpakking dient aanwezig te zijn alvorens het in de rekken van de winkel mag komen te liggen. En in beide voorstellen die u deed aan het Agentschap is er geen sprake van de verplichte voedselinformatie in de taal van het taalgebied op het etiket noch op de verpakking zelf. U zou in tegendeel de verantwoordelijkheid leggen bij de consument die dan maar zelf dient op zoek te gaan naar de verplichte voedselinformatie. Dit druist duidelijk in tegen artikel 12 van de Verordening 1169/2011.

- Tot slot stelt artikel 8 van de Verordening nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten dat:

‘De voor de voedselinformatie verantwoordelijke exploitant van een levensmiddelenbedrijf staat in voor de aanwezigheid en de nauwkeurigheid van de voedselinformatie overeenkomstig de geldende voedselinformatiewetgeving en de voorschriften van desbetreffende nationale regelgeving’

Dit betekent dat u als exploitant als enige verantwoordelijk wordt gesteld voor de aanwezigheid van een etiket in de Nederlandse taal voor alle producten die u in uw inrichting in Sint-Genesius-Rode op de markt brengt. Deze verantwoordelijkheid of taak kan niet worden afgeschoven naar de consument.

Zoals u zelf aangeeft, vergt het enige tijd om de etiketten uit uw verkoopgamma te vertalen naar het Nederlands en spreekt het voor zich dat u een redelijke termijn wordt gegeven om hiervoor de nodige stappen te ondernemen.

Op grond van al het voorgaande en gelet op artikel 16 §5 van het bovenvermelde Koninklijk besluit van 16 januari 2006 beslis ik om de toelating 1.1 als detailhandel in levensmiddelen met als activiteit niet-ambulante detailhandel levensmiddelen (PL29 AC96 PR52) onder het

nummer AER/BRW/002926 voor de vestiging STONEMANOR COUNTRY CLUB LIMITED met ondernemingsnummer 0425.019.455 en vestigingseenheidsnummer 2.172.322.720 gelegen te Waterloo Steenweg 41 te 1640 Sint-Genesius-Rode niet in te trekken onder de volgende voorwaarden:

1/ Dat naast eventuele geplande inspecties voorzien in het regulier inspectieplan van het FAVV voor deze vestiging, tevens een door de exploitant te betalen onaangekondigde inspectie van het FAVV wordt uitgevoerd, 6 maanden na ontvangst van deze beslissing.

2/ Tijdens deze inspectie wordt:

2.1. Voor vijf willekeurig gekozen voorverpakte producten het etiket volledig gecontroleerd aan de hand van de FAVV-checklist DIS 3352 Levensmiddelen: VERPAKKING EN ETIKETTERING (INCLUSIEF HANDELSNORMEN);

2.2. Voor dertig willekeurig gekozen voorverpakte producten (andere producten dan de in punt 2.1 vermelde levensmiddelen) het etiket gecontroleerd wordt op de taal zonder gebruik te maken van de checklist DIS 3352;

3/ Zodra het resultaat van de inspectie bedoeld onder 1/ de beoordeling 'ongunstig' heeft bij toepassing van onder 2.1 opgenomen checklist of indien minstens 1 van de onder 2.2 genoemde producten het resultaat niet conform is, wordt de intrekking van de toelating 1.1. onder nummer AER/BRW/002926 als niet-ambulante detailhandel definitief.

Indien voor of tijdens de voorziene periodes de versies van checklisten aangepast worden, zijn het de nieuwe versies die gehanteerd zullen worden en van tel zijn tijdens deze inspectie.

Indien het resultaat van de inspectie bedoeld onder 1/ voor alle checklisten hernomen onder 2.1 en de onder 2.2 genoemde producten 'gunstig' of 'gunstig met opmerkingen' beoordeeld worden en de inspectie dus als conform kan worden beschouwd, wordt de procedure tot intrekking van de toelating zonder voorwerp bij einde van deze inspectie".

IV. Rechtspleging

4. De verzoekende partij werpt op dat de memorie van antwoord van de verwerende partij laattijdig werd ingediend en uit het debat dient te worden geweerd.

5. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat zij op 27 april 2021 van de Raad van State een e-mail ontving waarbij werd gemeld dat in de voorliggende procedure een verzoek tot voortzetting was neergelegd en dat de verwerende partij een termijn van 60 dagen had om een memorie van antwoord in te dienen.

Beoordeling

6. De op 21 juni 2021 ingediende memorie van antwoord na ontvangst op 25 januari 2021 van het verzoek tot voortzetting, is laattijdig en wordt bijgevolg uit het debat geweerd.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

7. Een eerste middel is genomen uit de strijdigheid “met artikel 34 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en met artikelen 3.2 en 15 van Verordening (EU) 1169/2011 ‘betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten’ (hierna: Verordening (EU) 1169/2011), de formele en materiële motiveringsplicht, alsook met het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en de beginselen van behoorlijk bestuur”.

De verzoekende partij betoogt dat voornoemde bepalingen en beginselen werden geschonden doordat de bestreden beslissing niet steunt op deugdelijke en draagkrachtige argumenten die haar in staat stellen ze te begrijpen. De bestreden beslissing had zorgvuldig moeten zijn genomen, “in overeenstemming met de relevante Europese bepalingen, zijnde artikel 34 VWEU en artikelen 3.2 en 15 van Verordening (EU) 1169/2011, alsook met kennis van de manier waarop de relevante wetgeving wordt uitgelegd in de rechtspraak van het Hof van Justitie”.

De verzoekende partij licht het middel als volgt toe:

“[...]

De bestreden beslissing is onwettig, aangezien ze in strijd [is] met dwingende bepalingen van Europees recht, nl. artikel 34 VWEU en artikelen 3.2 en 15 van Verordening (EU) 1169/2011.

De in de bestreden beslissing opgenomen motieven leiden immers tot het besluit dat verzoekende partij verplicht is om alle voedselinformatie hoe dan ook minstens in het Nederlands ter beschikking te stellen.

[...]

Artikel 15 van Verordening (EU) 1169/2011 houdt in dat de verplichte voedselinformatie moet worden gesteld in een voor de consument ‘gemakkelijk te begrijpen taal’. Er mag ook geëist worden dat er minstens gebruik wordt gemaakt van één van de talen van de Unie.

Het is echter, gelet op de inhoud van artikel 34 VWEU en artikel 3.2 van deze Verordening, alsook gelet op de inhoud van considerans 49, volledig uitgesloten dat het criterium van een ‘gemakkelijk te begrijpen taal’ wordt gelijkgesteld met het verplichte gebruik van de taal van het taalgebied waar de producten worden verkocht.

Er anders over oordelen leidt tot een maatregel die strenger is dan hetgeen de Verordening voorschrijft, hetgeen gelijkstaat met een maatregel van gelijke werking die het vrije verkeer van intracommunautaire goederen in het gedrang brengt, hetgeen verboden is onder zowel artikel 34 VWEU als onder artikel 3.2 van Verordening (EU) 1169/2011.

[...]

Het Hof van Justitie heeft m.b.t. deze problematiek sinds lang bevestigd dat een ‘gemakkelijk te begrijpen taal’ niet mag worden gelijkgesteld met de ‘officiële taal van de lidstaat’ of de ‘taal van het taalgebied’:

[...]

Het opleggen van strengere nationale regels is strijd met het Europees recht aangezien de bepalingen van de Verordening in kwestie precies gericht zijn op de harmonisatie van de verschillende nationale regelgevingen:

[...]

Het VWEU alsook Verordening (EU) 1169/2011 hebben directe werking in de Belgische rechtsorde. In die hoedanigheid hebben zij ook voorrang op het nationale recht.

De verplichting om het voorrangsbeginsel toe te passen geldt niet alleen voor de rechter, hij geldt ook voor alle andere overheidsinstanties.

Het is vaste rechtspraak van uw Raad dat de strijdigheid van een overheidsbeslissing met een Europese verdragsbepaling met directe werking een annulatieberoep kan staven (te beginnen met: R.v.St., 30 mei 1968, nr. 12991, inzake COSSUTA).

[...]

De geviseerde motieven van de bestreden beslissing leiden ertoe dat er maatregel wordt genomen die strenger is dan hetgeen artikel 15 van Verordening (EU) 1169/2011 voorschrijft, met name doordat de mogelijkheid niet wordt opengelaten dat de consument wordt ingelicht in een voor hem ‘gemakkelijk te begrijpen taal’, zonder dat di[e] taal de taal van het taalgebied hoeft zijn.

De geciteerde motieven, alsook de bestreden beslissing die erop steunt, zijn dan ook onwettig.

[...]

Ook afzonderlijk genomen deugen de afzonderlijke motieven niet, aangezien zij onjuist zijn. Zij kunnen de bestreden beslissing dan ook niet dragen.

[...]

Het Hof van Justitie heeft in de aangehaalde zaken echter veel meer beslist. De Minister heeft, door deze elementen niet mee op te nemen, geen zorgvuldige beslissing genomen.

[...]

Het Hof van Justitie nam immers op 18 juni 1991, gevraagd naar de verenigbaarheid van artikel 11 van het K.B. van 13 november 1986 betreffende de etikettering van voorverpakte voedingsmiddelen met Richtlijn 79/112/EEG van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker, in het arrest PIAGEME (C-369/89) een zeer duidelijk standpunt in.

Voormeld artikel 11 van het K.B. van 13 november 1986 betreffende de etikettering van voorverpakte voedingsmiddelen luidde als volgt:

‘De in artikel 2 voorgeschreven vermeldingen alsook deze voorgeschreven door de bijzondere reglementeringen moeten ten minste gesteld zijn in de taal of de talen van het taalgebied waar de voedingsmiddelen te koop gesteld worden.’

Inhoudelijk komt dit artikel dan ook volledig overeen met de inhoud van het thans geldende artikel 8 van de Wet van 24 januari 1977. Deze bepalingen stellen verplicht dat etiketten op voedingsmiddelen ten minste in de taal van het taalgebied waar die voedingsmiddelen te koop werden aangeboden, moeten worden gesteld.

Richtlijn 79/112/EEG bepaalde in artikel 14 daarentegen het volgende:

‘De Lid-Staten onthouden zich ervan om op andere dan de in de artikelen 3 tot en met 11 bepaalde wijze vast te stellen hoe de in artikel 3 en in artikel 4, lid 2, bedoelde vermeldingen moeten worden aan gebracht.

De Lid-Staten dragen er echter zorg voor, op hun grondgebied de handel te verbieden in levensmiddelen indien de in artikel 3 en in artikel 4, lid 2, bedoelde vermeldingen er niet op voorkomen in een voor de koper gemakkelijk te begrijpen taal, tenzij de koper door andere maatregelen wordt ingelicht. Deze bepaling staat het voorkomen van genoemde vermeldingen in méér dan één taal niet in de weg.’ [...]

Voormelde Richtlijn werd nadien vervangen door de Richtlijn 2000/13/EG en nadien nogmaals door de thans geldende Verordening 1169/2011. Zowel voormalig artikel 14 Richtlijn 79/112/EEG als huidig artikel 15 van Verordening (EU) 1169/2011, stellen dat de koper in een gemakkelijk te begrijpen taal moet worden ingelicht.

[...]

In het aangehaalde arrest PIAGEME (C-369/89) van 18 juni 1991 Hof van Justitie heeft deze prejudiciële vraag dan ook als volgt beantwoord:

‘[...] De richtlijn verbiedt dus enkel de handel in produkten waarvan de etikettering voor de koper niet gemakkelijk te begrijpen is; zij schrijft niet het gebruik van een bepaalde taal voor.

[...] Letterlijk uitgelegd, verzet artikel 14 zich niet tegen een nationale wettelijke regeling die ter informatie van de verbruiker enkel het gebruik toelaat van de taal of de talen van het taalgebied waar de produkten worden verkocht. (...)

[...] Deze uitlegging van artikel 14 heeft echter geen oog voor het doel van de richtlijn. Blijkens de eerste overwegingen van haar considerans heeft richtlijn 79/112 immers tot doel, de verschillen op te heffen die thans tussen

de nationale bepalingen bestaan en die het vrije verkeer van produkten belemmeren. Met het oog daarop verlangt artikel 14 enkel een voor de koper gemakkelijk te begrijpen taal;

[...] Uit het voorgaande volgt, dat een strengere verplichting dan om een gemakkelijk te begrijpen taal te gebruiken, (...) en het ontbreken van de mogelijkheid om de verbruiker door andere maatregelen in te lichten, verder gaan dan hetgeen de richtlijn vereist. De verplichting (...) zou een bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepaling vormen.'

[...]

Op 12 oktober 1995 heeft het Hof van Justitie in zaak PIAGEME een nieuw arrest gevelde, nl. het aangehaalde arrest PIAGEME II (C-85/94,) waarin een aantal zaken verduidelijkt werden.

Deze verduidelijkingen wijzen reeds op een vaste rechtspraak van het Hof.

a.

Het Hof herhaalde in duidelijke bewoordingen dat een regeling die het gebruik van de taal die overwegend in het betrokken gebied wordt gesproken verplicht stelt, in strijd is met de Richtlijn:

[...]

b.

Het Hof specificeerde verder dat de voedselinformatie - in een gemakkelijk te begrijpen taal - effectief op of aan het product zelf moet zijn aangebracht (overwegingen 24 t.e.m. 27), aangezien deze informatie ook na de aankoop relevant blijft.

c.

Ten slotte oordeelde het Hof van Justitie dat de vraag of de informatie in een gemakkelijk te begrijpen taal is gesteld, door de nationale rechter moet kunnen worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval.

[...]

In de bestreden beslissing wordt dan ook ten onrechte gesteld dat het Hof van Justitie in het arrest van 18 juni 1991 enkel uitspraak zou hebben gedaan 'over het uitsluitend gebruik van een bepaalde taal' en dat in het arrest van 12 oktober 1995 door het Hof enkel werd gesteld dat de vermeldingen op het etiket dienen aangebracht te worden in een voor de consument gemakkelijk te begrijpen taal, terwijl het Hof van Justitie in beide arresten, geoordeeld heeft dat de relevante Europeesrechtelijke bepalingen zo moeten gelezen worden dat elke strengere verplichting dan deze om een gemakkelijk te begrijpen taal te gebruiken is uitgesloten, omdat zulke strengere verplichting een maatregel van gelijke werking zou vormen.

[...]

Het Hof van Justitie heeft [...] gesteld dat artikel 34 VWEU en artikelen 3.2 en 15 van Verordening (EU) 1169/2011 tegelijk ook elke strengere regeling verbiedt, hetgeen voor de Minister uiterst relevant was bij het nemen van de beslissing.

[...]

Wat het Hof van Justitie geoordeeld heeft in de arresten PIAGEME en PIAGEMEII werd niet allen onjuist of onvolledig weergegeven, bovendien

werd deze rechtspraak ten onrechte geminimaliseerd, stellende dat de Belgische rechtspraak ter zake verdeeld zou zijn.

‘De Belgische rechtspraak is dan misschien wel verdeeld, maar elke concrete zaak dient individueel te worden bekeken.’

De Minister onderbouwt deze bewering omtrent de Belgische rechtspraak niet in het minst. Er volgt geen enkele verwijzing naar concrete rechtspraak.

Er is verzoekende partij zelf één arrest bekend van het Hof van Cassatie (Cass. 25 februari 1999), eveneens in de zaak PIAGEME. Dit arrest ligt volledig in lijn met de aangehaalde arresten van het Hof van Justitie.

[...]

Tot slot verwijst de Minister naar het vonnis van de correctionele rechtbank van Leuven. Dit vonnis is echter niet definitief, aangezien het werd aangevochten en het Hof van beroep te Brussel zich hierover nog dient uit te uitspreken.

Dit motief van de beslissing is dan ook volledig onjuist.

[...]

De Minister haalt in de [...] overweging een niet nader gespecificeerd arrest van het Hof van Justitie van 14 juli 1998 aan (geen rolnummer, geen naam van de betrokken partij, geen citaten uit het arrest). Een relevant arrest van die datum is verzoekende partij onbekend.

[...]

Zelfs uit deze geparafraseerde passage volgt dat de betrokken Europese bepalingen moeten worden gelezen op een manier dat zij ‘als alternatief tevens het gebruik van een andere voor kopers gemakkelijk te begrijpen taal [toestaan]’.

Het is dan ook onbegrijpelijk dat de Minister, wetende wat het Hof van Justitie reeds in 1995 in de zaken PIAGEME en PIAGEME II had geoordeeld, deze passage laat volgen met de volgende overweging:

‘Dus ik interpreteer dit arrest als zijnde dat de nationale regelgever perfect kan opleggen dat de verplichte vermeldingen minstens in de taal van het taalgebied dienen te zijn.’

Dit motief van de beslissing is dan ook volledig onjuist.

[...]

De Minister verwijst naar het arrest GEFFROY (HvJ, 12 september, C-366/98), stellende dat dit arrest handelt ‘over een nationale regeling die het uitsluitend gebruik van een bepaalde taal voor de etikettering van levensmiddelen voorschrijft zonder de mogelijkheid open te laten dat een andere voor de koper gemakkelijk te begrijpen taal wordt gebruikt’.

[...]

Het Hof heeft dus in de arresten PIAGEME, PIAGEME II en GEFFROY derhalve twee aspecten verduidelijkt die in huidig dossier relevant zijn:

- Enerzijds volstaat ‘een gemakkelijk te begrijpen taal’.
- Anderzijds, indien de producten geen etiketten bevat in een gemakkelijk te begrijpen taal zijn, moet de mogelijkheid worden opengelaten om de koper d.m.v. andere maatregelen in te lichten.

[...]

Het is dan ook manifest onjuist en in wezen onbegrijpelijk dat de Minister in de geciteerde overweging het volgende besluit over het arrest GEFFROY:

‘Dus ook hier leid ik uit af dat een nationale wetgeving, zoals artikel 8 van de wet van 24 januari 1977, perfect kan voorschrijven dat de verplichte vermeldingen minstens in de taal van het taalgebied dienen te zijn opgenomen, (...)’.

De Minister geeft hier een lezing die onmogelijk [is] te verzoenen met de inhoud van het arrest GEFROY, noch met de andere arresten van het Hof van Justitie dienaangaande, aangezien de lezing van de Minister hier diametraal mee in conflict is.

Dit motief is dan ook compleet onjuist en kan het standpunt noch de beslissing van de Minister naar recht verantwoorden.

[...]

Ten onrechte stelt de Minister dat artikel 15 van Verordening (EU) 1169/2011 de lidstaten toelaat om te eisen dat de gegevens die op het etiket voorkomen minstens gesteld zijn in de taal van het taalgebied waar de producten op de markt worden aangeboden.

[...]

Het volstaat derhalve dat ‘de verplichte voedselinformatie aangebracht in een taal die gemakkelijk te begrijpen is voor de consumenten van de lidstaten waar het levensmiddel in kwestie in de handel wordt gebracht.’

Artikel 15.2 voegt aan deze voldoende voorwaarde uit punt 1 enkel toe dat ‘de lidstaten kunnen eisen voor de vermeldingen op de etikettering gebruik wordt gemaakt van één of meer talen die tot de officiële talen van de Unie behoren.’

Artikel 15.2 houdt niet in dat het gebruik van een ‘gemakkelijk te begrijpen’ taal zoals voorzien onder punt 1 mag worden gelijkgesteld met het verplichte gebruik van de taal van het taalgebied waar het levensmiddel in de handel wordt gebracht.

De bestreden beslissing is dan ook in strijd met artikel 34 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en met artikelen 3.2 en 15 van Verordening (EU) 1169/2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, en de formele en materiële motiveringsplicht.

[...]

Uw Raad dat belast is met de wettelijkheidscontrole en moet nagaan of de overheid deze beoordeling op redelijke en in rechte en in feite aanneembare redenen heeft gesteund en of zij daarbij de grenzen van de redelijkheid niet te buiten is gegaan (zie in dat opzicht RvSt., 2 mei 2005, nr. 144.025 en RvSt., 11 april 2005, nr. 142.943).

Het valt dan ook niet te begrijpen hoe de Minister, aan de hand van alle elementen van het dossier, de relevante Europeesrechtelijke bepalingen, alsook de wijze waarop deze bepalingen dienen te worden uitgelegd volgens het Hof van Justitie, in de bestreden beslissing heeft beslist om de toelating als detailhandel in levensmiddelen van verzoekende partij niet in te trekken onder de daarin gestelde voorwaarden.

De bestreden beslissing schendt dan ook het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel”.

8. In haar toelichtende memorie betoogt de verzoekende partij
voorts:

“In het arrest van uw Raad van 3 december 2020, nr. 249.123 werd het middel niet ernstig bevonden op grond van het motief dat de rechtspraak die verzoekende partij had aangehaald achterhaald zou zijn. In het bijzonder werd er verwezen naar de ontstaansgeschiedenis van artikel 15 van Verordening nr. 1169/2011.

[...]

Het Europees Parlement heeft tijdens het wetgevend proces voorgesteld om voormeld artikel 15, tweede lid, te amenderen op een wijze dat de taalvoorschriften voor etiketten op levensmiddelen in Europa voldoende streng zijn indien de consument de noodzakelijke informatie ontvangt in een taal die hij zonder problemen kan begrijpen[.]

[...]

Het amendement werd, zonder motivering, verworpen door de Europese Raad.

Op basis hiervan heeft uw Raad geoordeeld dat, op het eerste gezicht, moet worden vastgesteld dat verzoekende partij niet aantoonde dat de ingeroepen bepalingen en beginselen werden geschonden.

3.

In artikel 15 leest men evenwel nergens dat het de lidstaat thans is toegelaten om te eisen dat in Vlaanderen de etikettering in het Nederlands dient plaats te vinden en dit, wat meer is, met uitsluiting van de voldoende voorwaarde dat er gebruik wordt gemaakt van een gemakkelijk te begrijpen taal.

De ontstaansgeschiedenis van het artikel kan de inhoud van het artikel niet wijzigen.

In artikel 15 wordt duidelijk gesteld dat een lidstaat kan eisen dat op het grondgebied voor de vermeldingen op de etikettering gebruik gemaakt wordt van één of meer talen die tot de officiële talen van de Unie behoren, doch daarin staat nergens vermeld dat een lidstaat kan eisen dat voor de vermeldingen op de etikettering gebruik wordt gemaakt van de taal van het taalgebied waarin de middelen worden aangeboden.

Een strengere lezing, die dit laatste wel zou toelaten, is in strijd met de Europese regels.

Het principe, neergelegd in het eerste lid van artikel 15, is immers: niet het gebruik van de taal van het grondgebied is belangrijk met het oog op harmonisatie, doch wel een gemakkelijk te begrijpen taal. De lidstaat in kwestie kan eisen dat er gebruik wordt gemaakt van een officiële taal van de Unie. Enkel dit laatste kan geëist worden door de lidstaat in kwestie.

4.

De verwijzing naar de ontstaansgeschiedenis van voormeld artikel 15 laat de meest recente wetswijziging onbelicht.

De Europese regelgeving inzake taalvoorschriften op etiketten heeft immers een aanzienlijke evolutie gekend. Van een Richtlijn in 1979 die de lidstaten toeliet om de handel in levensmiddelen te verbieden indien de productinformatie niet ‘gemakkelijk te begrijpen’ was, (Richtlijn 79/112/EEG, artikel 14), over een wijziging in 1997 die toeliet dat een lidstaat één of meer gekozen talen verplicht stelde (Richtlijn 97/4/EG, artikel 1.8), over een nieuwe Richtlijn die dezelfde keuzemogelijkheid inzake taalvereiste bood (Richtlijn 2000/13/EG, artikel 16), tot de huidige Verordening 1169/2011, die zulke taalkeuze niet meer toelaat.

Huidig artikel 15 stelt dat de lidstaat kan eisen dat er gebruik wordt gemaakt van één of meer talen die tot de officiële talen van de Unie behoren. Er staat niet langer dat de lidstaat een taal kan kiezen die vervolgens verplicht wordt gesteld.

De mogelijkheid om een taal te kiezen stond wel als zodanig vermeld in Richtlijn 97/4/EG, zoals aangehaald in voormeld arrest van 22 december 2020:

[...]

Dezelfde keuzemogelijkheid was er ook nog onder Richtlijn 2000/13/EG, artikel 16:

[...]

5.

Thans luidt artikel 15 van Verordening 1169/2011:

[...]

Verwerende partij stelt hierover in diens nota (p. 10) dat de tekst van artikel 9 van Richtlijn 97/4/EG ‘in zeer gelijkaardige bewoordingen’ werd overgenomen in 2011.

Dit is feitelijk onjuist.

De keuzemogelijkheid werd immers gewoon niet overgenomen. Het schrappen van de keuzemogelijkheid, die in 2000 wel nog werd overgenomen, is dan ook een wetswijziging in de werkelijke zin van het woord.

Het is op die manier tevens onjuist dat verwerende partij schrijft (nota, p. 7):

‘Met andere woorden kunnen lidstaten in hun nationale wetgeving perfect voorschrijven dat in dit verband een bepaalde taal wordt gebruikt (...).’

[...]

Deze stelling - ‘met andere woorden’ - dat er een ‘bepaalde’ taal mag worden voorgeschreven, vindt geen steun in de tekst van de Verordening en houdt integendeel een ongeoorloofde verstrenging in.

Een correcte lezing, precies verwoord, geeft verwerende partij daarentegen op p. 8:

‘(...) dat art. 15.2 Vo. 1169/2011 de lidstaten expliciet toelaat om te eisen dat de verplichte vermeldingen op de etiketten van de levensmiddelen in één of meer talen van de Unie staan vermeld.’

6.

De desbetreffende wetswijziging vindt steun in de meerderheidsvisie van het Europees Parlement, zoals blijkt uit het hierboven geciteerde amendement. Het amendement zelf werd niet aangenomen, maar de finale wetswijziging ligt wel degelijk [in] de lijn van de wil van de (ruime) Europese democratische meerderheid.

Er staat thans nergens nog dat het verplichten van de ‘eigen (gekozen) taal’ op etiketten voor voedingsmiddelen is toegelaten.

De situatie is dan ook als volgt:

- Het uitgangspunt van de ‘gemakkelijk te begrijpen taal’ heeft daadwerkelijk betekenis en uitwerking (eerste lid);
- De lidstaat heeft louter de mogelijkheid om te eisen dat één of meer officiële talen van de Unie wordt gebruikt (tweede lid).

Hiermee begeeft huidig artikel 15 zich terug in de richting van de rechtspraak van het Hof van Justitie (PIAGEME I, PIAGEME II, GEFFROY). Deze rechtspraak is dan ook geenszins achterhaald.

8.

De lezing van artikel 15 die verweerder voorstaat is bijgevolg in strijd met de regels van het Europees recht.

Dit blijkt nog het meest doordat de consumenten in casu Engelstalig zijn, veelal expats die het Nederlands onkundig zijn, en dat de eis van verweerder om een etikettering te hebben in het Nederlands (i.p.v. een voor de gebruiker gemakkelijk te begrijpen taal, zoals vereist door het Unierecht) precies onbegrip veroorzaakt bij de gebruikers. Net wat de Verordening, blijkens artikel 3, wil tegengaan.

9.

Huidig artikel 15 houdt een wetswijziging in, in die zin dat de lidstaten niet langer een gekozen taal kunnen verplicht stellen. De libellering van artikel 15 is duidelijk. Het is dan ook niet toegelaten aan de lidstaat om één (of meerdere) officiële taal te ‘kiezen’ en vervolgens verplicht te stellen.

De bestreden beslissing, die van het tegendeel uitgaat, is dan ook onwettig. [...]

10.

Minstens komt het in finale orde aan het Hof van Justitie toe om deze bepaling uit te leggen (Auditoriaatsverslag d.d. 2 oktober 2020, p. 25, in fine). Zie in dat opzicht het verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag, zoals weergegeven wordt onder het 4de middel”.

Beoordeling

9. Artikel 15 van Verordening (EU) 1169/2011 luidt:

“1. Onverminderd artikel 9, lid 3, wordt de verplichte voedselinformatie aangebracht in een taal die gemakkelijk te begrijpen is voor de consumenten van de lidstaten waar het levensmiddel in kwestie in de handel wordt gebracht.

2. De lidstaten waar een levensmiddel in de handel wordt gebracht, kunnen eisen dat op hun grondgebied voor de vermeldingen op de etikettering gebruik wordt gemaakt van één of meer talen die tot de officiële talen van de Unie behoren.

3. De leden 1 en 2 vormen geen beletsel voor het aanbrengen van vermeldingen in meer dan één taal”.

Uit de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat de Europese wetgever een amendement voorgesteld in het Europees Parlement, dat inhield dat de taalvoorschriften zodanig soepel moesten zijn dat het zou volstaan dat de consument informatie ontvangt in een taal die hij zonder problemen kan begrijpen, heeft verworpen. De lidstaten waar een levensmiddel in de handel wordt

gebracht, kunnen daarentegen eisen dat op hun grondgebied voor de vermeldingen op de etikettering gebruik wordt gemaakt van één of meer talen die tot de officiële talen van de Unie behoren.

De rechtspraak van het Hof van Justitie die de verzoekende partij aanhaalt handelt over de interpretatie van Richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 ‘betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame’, zoals die luidde vóór de wijziging bij Richtlijn 97/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997. De beginselen die uit die jurisprudentie voortvloeien kunnen niet eenvoudig worden overgenomen, rekening houdende met het heden toepasselijke artikel 15, lid 2, van Verordening nr. 1169/2011 en het wetgevend proces, waaruit ontegenzeggelijk volgt dat de Europese wetgever het standpunt dat de verzoekende partij voorstaat, niet is bijgetreden.

Artikel 9 van Richtlijn 97/4/EG bepaalde dat artikel 14, tweede alinea, van de Richtlijn 79/112/EEG werd opgeheven. Daarna bepaalde artikel 16, lid 2, van Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 ‘betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en de presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame, die Richtlijn 79/112/EEG introk:

“De lidstaat waar het product wordt verkocht, kan, met inachtneming van de bepalingen van het Verdrag, eisen dat op zijn grondgebied voor deze vermeldingen op de etikettering ten minste gebruik wordt gemaakt van één of meer talen die hij uit de officiële talen van de Gemeenschap kiest”.

De rechtspraak die de verzoekende partij bespreekt, houdt geen rekening met de aanpassingen aangebracht sinds Richtlijn 97/4/EG en is om die reden wel degelijk achterhaald.

Artikel 8, § 1, van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de

voedingsmiddelen en andere produkten’ stelt, ter omzetting van de toenmalig toepasselijke Richtlijn 79/112/EEG:

“De gegevens die op het etiket voorkomen en die dwingend zijn voorgeschreven in uitvoering van deze wet, zijn minstens gesteld in de taal of de talen van het taalgebied waar de produkten op de markt worden aangeboden”.

Gelijkaardige bepalingen gelden ook in andere lidstaten.

De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij met de bestreden beslissing de in het middel ingeroepen bepalingen en beginselen heeft geschonden. Artikel 15, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1169/2011, laat toe dat in België in het Nederlandse taalgebied wordt opgelegd dat de verplichte voedselinformatie en de vermeldingen op de etikettering als bedoeld in die bepaling minstens in het Nederlands gebeuren.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

10. De verzoekende partij voert in haar tweede middel de schending aan van “artikel 15.1 van Verordening 1169/2011 en van het zorgvuldigheidsbeginsel en de formele en de materiële motiveringsplicht”.

Zij betoogt dat de schending voorhanden is:

“Doordat:

De bestreden beslissing, zonder te beoordelen of de etiketten of de levensmiddelen van verzoekende partij in een gemakkelijk te begrijpen taal zijn gesteld, verzoekende partij verplicht de etiketten op alle producten in het Nederlands te vertalen, alsook op elk individueel product een Nederlandstalig etiket aan te brengen,

Terwijl:

Het op grond van artikel 15.1 van Verordening (EU) nr. 1169/2011 volstaat dat de verplichte voedselinformatie wordt aangebracht in een taal die

gemakkelijk te begrijpen is voor de consumenten van de lidstaat waar het levensmiddel in kwestie in de handel wordt gebracht”.

Zij licht het middel als volgt toe:

“1.

Er wordt in de bestreden beslissing nergens aan verzoekende partij verweten dat de etiketten op de voedingsmiddelen die zij te koop aanbiedt niet gesteld zijn in een ‘gemakkelijk te begrijpen taal’.

Nochtans is dit de enige dwingende vereiste die voortvloeit uit artikel 15.1 van Verordening (EU) 1169/2011.

2.

In het beroepsverzoekschrift tegen de beslissing van het FAVV van 6 februari 2020 had verzoekende partij laten gelden dat de processen-verbaal van het FAVV in huidig dossier ten onrechte melding maken van een schending van artikel 15 van Verordening (EU) nr. 1169/2011:

[...]

3.

[...]

In de bestreden beslissing wordt [...] gesteld dat artikel 15 van de Verordening ‘erop [wijst] dat consumenten uit de lidstaat waar de inrichting gevestigd is, in casu de Belgische consumenten, alle verplichte vermeldingen op het etiket makkelijk dienen te begrijpen.’

Ten onrechte stelt de bestreden beslissing verder dat ‘nergens in het verweer van Stonemanor wordt aangetoond dat dit wel het geval zou zijn.’ Het hele beroepsverzoekschrift van verzoekende partij is immers gesteund op de premisse dat het Engels een ‘gemakkelijk te begrijpen taal’ is in de zin van artikel [...] 15.1 Verordening 1169/2011, alsook in de zin van de uitleg die de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie aan dit begrip heeft gegeven.

4.

Erger nog, de Minister noch het FAVV hebben zelf in heel het dossier nergens geoordeeld dat het Engels in casu geen gemakkelijk te begrijpen taal zou zijn.

Bovendien ontbreekt niet alleen het oordeel over het feit dat het Engels geen gemakkelijk te begrijpen [taal] is, er wordt zelfs geen enkel element aangedragen dat zelfs maar aannemelijk zou kunnen maken dat er in dit dossier geen sprake is van een ‘gemakkelijk te begrijpen taal’.

Er wordt bijgevolg nergens aan verzoekende partij verweten dat de etiketten op de voedingsmiddelen die zij te koop aanbiedt niet gesteld zijn in een ‘gemakkelijk te begrijpen taal’. Nochtans is dit de enige dwingende vereiste die vloeit uit artikel 15.1 van Verordening 1169/2011.

5.

De bestreden beslissing kan dan ook onmogelijk oordelen, althans niet zonder artikel 15.1 van Verordening 1169/2011, het zorgvuldigheidsbeginsel, de formele en de materiële motiveringsplicht, te schenden, dat verzoekende partij verplicht is om alle producten individueel in de Nederlandse [taal] te etiketteren, zonder tegelijk te oordelen dat de

Engelstalige etiketten niet gesteld zijn in een ‘gemakkelijk te begrijpen taal’.

Er zijn in de bestreden beslissing geen motieven - laat staan een oordeel - te vinden die aannemelijk maken dat er in dit dossier op de etiketten geen sprake was van een ‘gemakkelijk te begrijpen taal’.

6.

Er kan dan ook redelijkerwijze worden voorgehouden dat er sprake is van een gemakkelijk te begrijpen taal. Het Engels is een voertaal van de Unie, alsook de meest gesproken (niet-moedertaal) taal ter wereld.

Aangezien het Hof van Justitie bovendien vereist dat de nationale overheden bij het beoordelen van het criterium ‘gemakkelijk te begrijpen taal’ rekening houden met de concrete omstandigheden, waaronder o.m. de eventuele meertaligheid van de bevolking (HvJ, 12 oktober 1995, C-85/94, PIAGEME II, overweging 30), dient ook de meertaligheid van de meeste Belgen in acht te worden genomen.

In casu is het dus ongetwijfeld ook relevant dat elke Vlaamse leerling onderricht krijgt in de Engelse taal vanaf de lagere school, zodat kan worden aangenomen dat het algemene niveau van de kennis van het Engels zich bevindt dat nodig is om de productinformatie op voedingsmiddelen te kunnen begrijpen.

Er mag nog op worden gewezen, om de algemene kennis van het Engels in België te onderstrepen, dat het orgaan dat in dit dossier ingevolge het intern administratief beroep van verzoekende partij diende te oordelen over de conformiteit van de etiketten het ‘Food Safety Center’ heet.

7.

Tot slot heeft Hof van Justitie [...] hier in hetzelfde arrest (HvJ, 12 oktober 1995, C-85/94), aan toegevoegd dat er, bij de beoordeling van de ‘gemakkelijk te begrijpen taal’ ook met ‘bijzondere omstandigheden’ rekening mag worden gehouden.

Het gegeven dat verzoekende partij een winkel uitbaat met uitsluitend Britse producten die worden verkocht aan een hoofdzakelijk (>90%) Engelstalig cliënteel is zo’n bijzondere omstandigheid.

8.

De bestreden beslissing neemt helemaal geen standpunt in m.b.t. het criterium van de ‘gemakkelijk te begrijpen taal’ en is daarom in zijn geheel onwettig”.

11. De verzoekende partij stelt in de toelichtende memorie:

“2.

In het arrest van uw Raad van 3 december 2020, nr. 249.123, wordt m.b.t. dit middel overwogen dat, rekening houdende met wat gesteld werd over het 1ste middel, het irrelevant is of het Engels een gemakkelijk te begrijpen taal is.

Gelet op wat de verzoekende partij hiervoor heeft gesteld nn.b.t. het 1ste middel en het feit dat het de lidstaat niet toegelaten is te kiezen voor één welbepaalde taal, is het wel degelijk relevant dat Engels een gemakkelijk te begrijpen taal is.

[...]

4.

In de bestreden beslissing wordt nergens beoordeeld of er in dit geval sprake is van een gemakkelijk te begrijpen taal. Er wordt enkel, met een omkering van de bewijslast, gesteld dat verzoekende partij, die hiernaar nooit gevraagd werd, niet aantoont dat Engels een gemakkelijk te begrijpen taal is.

Nu in de bestreden beslissing geen standpunt wordt ingenomen omtrent het criterium van de gemakkelijk te begrijpen taal kan zij niet wettig zijn genomen”.

Beoordeling

12. Zoals uit de beoordeling van het eerste middel is gebleken, laat voormeld artikel 15, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1169/2011 toe dat in België in het Nederlandse taalgebied wordt opgelegd dat de verplichte voedselinformatie en de vermeldingen op de etikettering als bedoeld in die bepaling minstens in het Nederlands gebeuren.

Het is derhalve wel degelijk irrelevant om na te gaan of het Engels een gemakkelijk te begrijpen taal is voor een (groot) deel van het cliënteel van de verzoekende partij, omdat zelfs in voorkomend geval zij niet wordt bevrijd van de verplichting die artikel 8, § 1, van de wet van 24 januari 1977 haar oplegt.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

13. In het derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van “Verordening (EU) nr. 1169/2011, het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, de formele en de materiële motiveringsplicht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

Deze schending is volgens haar voorhanden

“Doordat:

De Minister in de bestreden beslissing, op basis van onjuiste motieven, geen rekening houdt met de door verzoekende partij voorgestelde maatregelen, die nochtans aanvaard werden door de adviserende beroepscommissie, noch met de bepalingen en het doel van Verordening (EU) nr. 1169/2011, door te oordelen dat:

[...]

Terwijl:

Een normaal zorgvuldige overheid zich zou bedienen van voldoende, deugdelijke en draagkrachtige motieven, zeker indien deze motieven ertoe leiden dat redelijke maatregelen die door verzoekende partij werden voorgesteld worden afgewezen, zeker gelet op het feit dat deze maatregelen werden aanvaard door de adviserende beroepscommissie [...], en daarbij ook gelet op het feit dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met artikel 15 van Verordening (EU) nr. 1169/2011, dat zij het doel van deze Verordening beter benaderen dan de door Minister genomen beslissing, en dat zij bovendien minder ingrijpend zijn dan de door de Minister genomen beslissing”.

Zij licht toe:

“1.

Het doel van Verordening (EU) nr. 1169/2011 is ontegensprekelijk zowel garanderen dat de consument geïnformeerd wordt in een voor haar gemakkelijk te begrijpen taal over de inhoud van de voedingsmiddelen alsook tegelijk, d.m.v. van een harmonisatie van de nationale wetgevingen ter zake, het garanderen van het vrije verkeer van goederen die conform de bepalingen van de Verordening op de markt worden gebracht.

Considerans 49 bij deze Verordening luidt dan ook als volgt:

(49) Wat betreft aangelegenheden die specifiek door deze verordening worden geharmoniseerd, mogen de lidstaten uitsluitend nationale bepalingen vaststellen die volgens het recht van de Unie toegestaan zijn. Deze verordening mag de lidstaten niet beletten nationale bepalingen vast te stellen met betrekking tot aangelegenheden die niet specifiek in de verordening worden geharmoniseerd. Dergelijke nationale maatregelen mogen het vrije verkeer van goederen die stroken met deze verordening niet verbieden, belemmeren of beperken.

[..]

2.

De Verordening eist in artikel 15 dat de productinformatie in een voor de consument gemakkelijk te begrijpen taal wordt gesteld. Verder biedt de Verordening, eveneens in artikel 15, de mogelijkheid voor elke lidstaat om te eisen dat voor de vermeldingen op de etikettering gebruik wordt gemaakt van één of meer talen die tot de officiële talen van de Unie behoren.

Uiteraard is het Engels een taal van de Unie, meer nog is het Engels misschien wel dé taal van de Unie.

Zoals hoger reeds aangehaald oordeelt de Minister in bestreden beslissing onterecht dat de doelstelling van de Verordening enkel worden bereikt door de vermeldingen op de etiketten minstens aan te brengen in de taal van het taalgebied waar de producten worden verkocht.

3.

Reeds verschillende malen heeft verzoekende partij twee efficiënte maatregelen voorgesteld die tegemoet komen aan de eisen van het FAVV. Beide maatregelen volstaan om de consument tijdig te informeren over de inhoud van een voedingsmiddel ‘in de taal van het taalgebied waar zij worden verkocht’. (Voor zoveel als nodig, aangezien hiermee duidelijk reeds verder wordt gegaan dan hetgeen Europeesrechtelijk vereist is).

De door verzoekende partij voorgestelde maatregelen zijn de volgende:

1. Stonemanor zou voor elk van haar voedingswaren etiketten voorzien in de Nederlandse/Franse taal.

Daar het cliënteel van Stonemanor voor 95% bestaat uit Engelstalige klanten kan niet eenvoudigweg een etiket in de Nederlandse taal worden geplakt over het Engelstalige etiket.

Op deze wijze zou het cliënteel van Stonemanor immers geen kennis kunnen nemen van de inhoud van de producten.

Er zou echter een aparte kassa worden voorzien waar de Nederlandstalige/Franstalige klanten kunnen aanschuiven en waarbij, op eenvoudig verzoek, een etiket in de Nederlandse/Franse taal kan worden afgedrukt en op de gekochte voedingswaren worden aangebracht.

2. Een ander voorstel was dat de klanten tijdens het winkelen zelf een etiket in de Nederlandse of Franse taal kunnen afdrukken voor het product dat zij wensen aan te kopen en dat zij zelf onmiddellijk op het product kunnen aanbrengen, zodat zij er kennis van krijgen vooraleer het effectief aan te kopen.

4.

De Minister heeft over deze maatregelen in de bestreden beslissing echter het volgende geoordeeld:

[...]

De Minister oordeelt dat hij duidelijk leest in de aangehaalde wetgeving dat er Nederlandstalige etiket moet bevestigd zijn op het product op het ogenblik dat het in de winkelrekken terechtkomt, maar dit staat er niet.

Niet alleen hoeft het etiket niet Nederlandstalig te zijn, nergens wordt het woord ‘winkelrek’ vermeld. Integendeel, de Minister voegt hier een voorwaarde toe die niet wordt voorzien in artikel 12 van de Verordening 1169/2011, noch in de wet van 24 januari 1977

Deze zienswijze, waarmee de voorgestelde maatregelen van verzoekende partij worden afgewezen is dus niet alleen onjuist, ze is zonder twijfel ook kennelijk onredelijk.

5.

Verder oordeelt de Minister met betrekking tot de door verzoekende partij voorgestelde maatregelen:

[...]

Ook hier is het door de Minister aangehaalde motief om de door verzoekende partij gedane voorstellen af te wijzen manifest onjuist.

6.

De Minister citeert artikel 8.2 van de Verordening, waarin verwezen wordt naar ‘de voor de voedselinformatie verantwoordelijke exploitant van een levensmiddelenbedrijf’ en stelt dat dit van toepassing is op verzoekende partij.

Artikel 8.1 van diezelfde Verordening bepaalt evenwel expliciet wie de voor de voedselinformatie verantwoordelijke exploitant van een levensmiddelenbedrijf is:

1. De voor de voedselinformatie verantwoordelijke exploitant van een levensmiddelenbedrijf is de exploitant onder wiens naam of handelsnaam het levensmiddel in de handel wordt gebracht, of, indien de exploitant van een levensmiddelenbedrijf niet in de Unie is gevestigd, de invoerder die het levensmiddel in de Unie invoert.

[...]

Het is duidelijk dat verzoekende partij niet de exploitant is onder wiens naam of handelsnaam het levensmiddel in de handel wordt gebracht. De betrokken wetgeving doelt op de producenten van de levensmiddelen.

Het is kennelijk onredelijk en onzorgvuldig om de door verzoekende partij voorgestelde maatregelen op basis van een wettelijke bepaling die niet eens van toepassing op verzoekende partij.

7.

Op basis van compleet onjuiste motieven heeft de Minister geen rekening gehouden met de door verzoekende partij voorgestelde maatregelen, die nochtans integraal aanvaard werden door de beroepscommissie.

De door verzoekende partij voorgestelde maatregelen zijn bovendien in overeenstemming met artikel 15 van Verordening (EU) nr. 1169/2011, terwijl de beslissing van de Minister dit niet is.

Het is ook duidelijk dat de door verzoekende partij voorgestelde maatregelen beter in overeenstemming zijn met de bepalingen en het doel van Verordening (EU) nr. 1169/2011 (nl. garanderen dat de consument geïnformeerd wordt in een voor haar gemakkelijk te begrijpen taal alsook tegelijk, d.m.v. van een harmonisatie van de nationale wetgevingen, het garanderen van het vrije verkeer van goederen die conform de bepalingen van de Verordening op de markt worden gebracht) dan de door de Minister genomen beslissing.

De beslissing de Minister om beide voorstellen af te wijzen is dan ook kennelijk onredelijk. Een normale voorzichtige en redelijk overheid zou in dezelfde omstandigheden nooit eenzelfde beslissing hebben genomen.

8.

Daarenboven, door (op onwettige wijze) te eisen dat alle producten voorzien zijn van een Nederlandstalig etiket op het ogenblik dat zij in het winkelrek komen te liggen, dient verzoekende partij een gamma van ongeveer 10.000 verschillende producten te voorzien van een etiket in het Nederlands.

Elke week worden er in de winkel in Sint-Genesius-Rode twee leveringen gedaan van ongeveer 30.000 producten. De totale kost voor het aanbrengen van een etiket op elk individueel product werd door verzoekende partij begroot op een totale jaarlijkse kost van ongeveer 200.000,00 euro wat de facto zou leiden tot de sluiting van de winkel met alle gevolgen van dien (ontslag personeel, verlies van cliënteel ...).

Dit terwijl er ook een minder ingrijpende manier is om aan de gestelde beleidsdoelen (op een betere manier dan nog) tegemoet te komen.

De genomen beslissing, die tot gevolg heeft dat de toelating van verzoekende partij om een detailhandel uit te baten in haar vestiging te Sint-Genesius-Rode wordt ingetrokken indien zij binnen 6 maanden niet op

elk product een Nederlandstalig is - in deze concrete omstandigheden - bijgevolg kennelijk onredelijk. De genomen beslissing is disproportioneel ten opzichte van de vermeende inbreuk alsook ten opzichte van de gestelde beleidsdoelen, daarbij in acht genomen dat er andere, minder ingrijpende, maatregelen kunnen worden genomen die de vermeende inbreuk ongedaan maken en de gestelde beleidsdoelen beter benaderen”.

14. In haar toelichtende memorie licht zij voorts toe:

“2.

In het arrest van uw Raad van 3 december 2020, nr. 249.123, werd m.b.t. dit middel gesteld dat het volgens de overwegingen bij Verordening 1169/2011 de bedoeling is dat de verplichte voedselinformatie de wens om een levensmiddel aan te schaffen beïnvloedt.

Verder werd er gesteld dat het aanbieden van de verplichte voedselinformatie eenmaal de klant tot de wil is gekomen om het levensmiddel aan te kopen in dat opzicht niet lijkt te volstaan.

Wanneer de klant tot de wil komt om een levensmiddel aan te kopen valt evenwel niet objectief te beoordelen. Het relevante criterium is integendeel dat de verplichte informatie beschikbaar is voordat de aankoop plaatsvindt.

Considerans 27, in fine, bij de Verordening luidt als volgt:

‘(27) (...) dat (...) de bijbehorende verplichte voedselinformatie ook beschikbaar moet zijn voordat de aankoop plaatsvindt.’

Het is uiteraard niet omdat de klant een etiket afdrukt, dat hij het product zal moeten kopen.

3.

De adviserende beroepscommissie heeft in de voorliggende procedure dan ook geoordeeld dat de verzoekende partij de mogelijkheid moet krijgen één van de door haar voorgestelde werkwijzen te implementeren, zijnde dat de klanten tijdens het winkelen een etiket in de Nederlandse taal kunnen afdrukken voor het product dat zij al dan niet wensen aan te kopen en dat zijzelf het etiket vervolgens op het product kunnen aanbrengen, zodat zij er kennis van krijgen vooraleer het effectief aan te kopen.

Verzoekende partij stelt dat de verplichting om de informatie op het etiket aan te brengen - met de overweging dat het de bedoeling is dat de verplichte informatie de wens om een levensmiddel aan te schaffen beïnvloedt, - er dus niet aan in de weg staat dat deze etikettering tijdens het winkelen of aan de kassa gebeurt, d.w.z. nog vóór de aankoop plaatsvindt.

[...]

4.

Tot slot heeft uw Raad bij de beoordeling van de ernst van dit middel in het kader van het verzoek tot schorsing als volgt geoordeeld:

‘Ook lijkt het niet te volstaan - hoewel het uiteindelijk aan het Hof van Justitie toekomt om te oordelen over de interpretatie van artikel 12 van Verordening EU nummer 1169/2011 - dat de consument een etiket in de Nederlandse taal kan laten afdrukken aan de kassa of tijdens het winkelen.’

[...]

De verzoekende partij verzoekt uw Raad dan ook om, ondergeschikt, alvorens recht te doen, de hieronder geformuleerde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie:

‘Dient artikel 12, punt 2 van Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad nummer 1169/2011 van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 15 van dezelfde Verordening, in die zin te worden geïnterpreteerd dat het uitgesloten is dat de verplichte productinformatie, die reeds op het product aanwezig is in een gemakkelijk te begrijpen taal, door de klant zelf tijdens het winkelen in een andere taal kan worden aangebracht, voordat tot aankoop van het product wordt overgegaan[?]’.

15. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij toe dat het gebruik van een bepaalde taal op zichzelf geen voedselinformatie is, maar enkel een modaliteit van de mededeling van die informatie. De consideransen bij Verordening (EG) nr. 1169/2011 werpen volgens haar geen ander licht op de "aangetoonde onwettigheid" van de bestreden beslissing. Indien men artikel 8 van de wet van 24 januari 1977 strikt vanuit taalpolitieke hoek bekijkt, is het FAVV, dat enkel voor de voedselveiligheid bevoegd is, volgens haar niet bevoegd om toezicht te houden op de naleving van die bepaling.

Beoordeling

16. Waar het middel is geënt op de premisse dat er geen verplichting bestaat om in het Nederlandse taalgebied de verplichte voedselinformatie en de vermeldingen op de etikettering als bedoeld in artikel 15, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1169/2011 minstens aan te brengen in het Nederlands, wordt verwezen naar de beoordeling van de voorgaande middelen, waaruit blijkt dat die veronderstelling faalt. De verzoekende partij wordt niet gevolgd in haar redenering dat het etiket niet Nederlandstalig dient te zijn, ongeacht het ogenblik waarop het wordt aangebracht.

Verordening (EU) nr. 1169/2011 steunt onder meer op de volgende overwegingen:

“(26) Voedsletiketten moeten duidelijk en begrijpelijk zijn om de consumenten te kunnen helpen die beter doordachte voedsel- en

voedingskeuzes willen maken. Uit studies blijkt dat de goede leesbaarheid van het etiket een belangrijk element is om de kans dat de op het etiket vermelde informatie de doelgroep beïnvloedt zo groot mogelijk te maken, en dat onleesbare productinformatie één van de belangrijkste oorzaken van de ontevredenheid van de consumenten over voedsel-etiketten is. Daarom dient een integrale aanpak te worden ontwikkeld die alle aspecten van leesbaarheid in aanmerking neemt, waartoe ook lettertype, kleur en contrast behoren.

(27) Voor de verstrekking van voedselinformatie moet aandacht worden besteed aan alle wijzen waarop voedsel aan de verbruikers wordt geleverd, inclusief de verkoop van levensmiddelen door technieken voor communicatie op afstand. Hoewel het duidelijk is dat via verkoop op afstand geleverde levensmiddelen aan dezelfde informatievoorschriften moeten voldoen als in winkels verkochte levensmiddelen, moet worden gepreciseerd dat in dergelijke gevallen de bijbehorende verplichte voedselinformatie ook beschikbaar moet zijn voordat de aankoop plaatsvindt.

[...]

(37) Aangezien deze verordening onder andere ten doel heeft de eindverbruiker in staat te stellen met kennis van zaken te kiezen, moet erop worden toegezien dat de eindverbruiker de informatie op het etiket gemakkelijk begrijpt. Daarom is het aangewezen op het etiket in plaats van 'natrium', de naam van het overeenkomstige nutriënt, de term 'zout' te gebruiken.

[...]

(41) Om de gemiddelde consument te bereiken en het informatieve doel te dienen waarvoor zij wordt ingevoerd, en gezien het huidige niveau van de kennis over voeding, moet de verstrekte voedingsinformatie eenvoudig en gemakkelijk te begrijpen zijn. Wanneer de voedingswaarde-informatie gedeeltelijk in het hoofdgezichtsveld, beter bekend als 'de voorkant van de verpakking', en gedeeltelijk op een andere zijde van de verpakking, zoals de achterkant, staat, zou dat de consumenten in verwarring kunnen brengen. Daarom moet de voedingswaardevermelding in één gezichtsveld staan. Voorts kunnen de belangrijkste elementen van de voedingswaarde-informatie op basis van vrijwilligheid in het hoofdgezichtsveld worden herhaald, om de consumenten te helpen de essentiële voedingswaarde-informatie gemakkelijk te lezen wanneer zij levensmiddelen kopen. Een vrije keuze van de informatie die kan worden herhaald, zou de consumenten in verwarring kunnen brengen. Daarom moet duidelijk worden bepaald welke informatie kan worden herhaald".

Artikel 12, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1169/2011 luidt:

“Bij voorverpakte levensmiddelen wordt de verplichte voedselinformatie rechtstreeks op de verpakking of op een daaraan bevestigd etiket aangebracht”.

Aan de kassa op verzoek van een klant een etiket laten afdrukken of klanten zelf een ticket laten afdrukken in het Nederlands voor het product dat zij “wensen aan te kopen”, kan niet worden gelijkgesteld met het verschaffen van de verplichte voedselinformatie “voordat de aankoop plaatsvindt”. Uit de overwegingen bij Verordening (EU) nr. 1169/2011 blijkt dat het de bedoeling is dat de verplichte voedselinformatie de wens om een levensmiddel aan te schaffen beïnvloedt, waardoor het niet volstaat dat de verplichte voedselinformatie wordt aangeboden nadat de klant heeft beslist om het levensmiddel aan te kopen. Op de verzoekende partij rust overeenkomstig artikel 8, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1169/2011, de verplichting - als exploitant van een levensmiddelenbedrijf - om te voldoen aan de voorschriften van de voedselinformatiewetgeving en de betreffende nationale bepalingen die op de bedrijvigheid van exploitanten van levensmiddelenbedrijven van toepassing zijn. Zij moet controleren of deze voorschriften metterdaad worden nageleefd.

Artikel 8, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1169/2011 luidt:

“Exploitanten van levensmiddelenbedrijven die niet instaan voor de voedselinformatie, leveren geen levensmiddelen waarvan zij op grond van de informatie waarover zij als professionals beschikken, weten of veronderstellen dat deze niet voldoen aan de geldende voedselinformatiewetgeving en de voorschriften van desbetreffende nationale regelgeving”.

De verzoekende partij kan bijgevolg niet worden bijgetreden in haar betoog dat de verwerende partij onwettig heeft gehandeld. Dat er kosten zijn verbonden aan de mededeling van de verplichte voedselinformatie aan de klanten op een wijze die conform is aan artikel 12, lid 2, en artikel 15, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1169/2011 en artikel 8, § 1, van de wet van 24 januari 1977, laat niet toe dat die bepalingen terzijde worden geschoven. Iedere nationale en intracommunautaire exploitant van een levensmiddelenbedrijf is onderworpen aan de wetgeving inzake de verplichte voedselinformatie, waarbij de kosten mogelijk in de gehele productieketen worden gedragen.

De door de verzoekende partij voorgestelde alternatieven zijn niet in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 1169/2011, noch met de wet

van 24 januari 1977. De bestreden beslissing schendt niet de in het middel ingeroepen bepalingen of beginselen.

Er bestaat dan ook geen redelijke twijfel dat de dwingend voorgeschreven gegevens “op de etiketten van de koopwaar in de winkel” in het Nederlandse taalgebied in het Nederlands moeten zijn gesteld. De noodzaak om een prejudiciële vraag die uitgaat van een andere rechtsopvatting, te stellen aan het Hof van Justitie vervalt hierdoor.

Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

17. In het vierde middel roept de verzoekende partij de schending in “van het redelijkheidsbeginsel en de zorgvuldigheidsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur”.

De voormelde beginselen werden volgens haar geschonden:

“Doordat:

de Minister een voor verzoekende partij zeer ingrijpende en nadelige beslissing neemt over een situatie die al meer dan 30 ongewijzigd bestaat, n[u] dit op het ogenblik de strafzaak over dezelfde feiten reeds in beraad is genomen door het Hof van beroep,

Terwijl:

Een normaal zorgvuldige overheid in die omstandigheden, ook al is zij er niet wettelijk toe verplicht, zou wachten totdat de het Hof van beroep zich heeft uitgesproken over deze feiten”.

Het middel wordt als volgt toegelicht:

“2.

De Minister heeft, ondanks het feit dat hij kennis had van de lopende procedure voor het Hof van beroep te Brussel, alsnog beslist om de toelating van verzoekende partij tot het uitbaten van en detailhandel te Sint-Genesius-Rode niet in te trekken, op voorwaarde dat zich binnen de 6 maanden op alle producten een Nederlandstalig etiket bevindt.

3.

Zoals hoger geschetst, werd in 1993 voor de eerste maal een proces-verbaal opgesteld door de toenmalige Eetwareninspectie (het latere FAVV) wegens de (vermeende) niet-conformiteit van de etikettering van de voedingsmiddelen die door verzoekende partij werden verkocht.

Nadien mocht verzoekende partij gedurende 15 jaar niets meer van het FAVV vernemen.

In 2008 werd de heer GEORGE, zaakvoerder van verzoekende partij, voor de eerste maal verhoord door een inspecteur van het FAVV over de etikettering van de door verzoekende partij verkochte voedingsmiddelen, waarna het opnieuw stil bleef gedurende 2 jaar.

Tussen 2012 en 2015 werd de vestiging van verzoekende partij (eerst te Waterloo en vanaf 31 december 2014 te Sint-Genesius-Rode) nog 5 maal gecontroleerd, waarna telkens een proces-verbaal werd opgesteld wegens vermeende niet-conformiteit met de regelgeving betreffende de etikettering.

Na opnieuw 4 jaar stilzitten werd de vestiging van verzoekende partij te Sint-Genesius-Rode opnieuw driemaal gecontroleerd in 2019.

4.

Het FAVV controleert verzoekende partij dus al meer dan 26 jaar en nooit eerder heeft zij overwogen om de toelating van verzoekende partij in te trekken.

Nu echter, op het ogenblik dat er een procedure hangende is voor het Hof van beroep te Brussel, waarbij verzoekende partij een aantal essentiële prejudiciële vragen heeft gesteld omtrent de wetgeving waarop de Minister zich baseert om de toelating van verzoekende partij in te trekken, neemt de Minister een beslissing die ertoe zal leiden dat verzoekende partij haar toelating om een detailhandel uit te baten na verloop van een termijn van 6 maanden zal verliezen, tenzij ze zich schikt naar de eis ('voorwaarde') dat alle etiketten op de levensmiddelen in het Nederlands [vertaald] en individueel overplakt worden, hetgeen volgens verzoekende partij een onwettige eis is waarover het Hof van beroep binnen afzienbare tijd een uitspraak zal doen.

5.

Elke normale, voorzichtige en zorgvuldige overheid zou in de gegeven omstandigheden ten minste het arrest van het Hof van beroep te Brussel afwachten en, in voorkomend geval het arrest van het Hof van Justitie, vooraleer deze beslissing te nemen.

De schade voor verzoekende partij zal echter onherroepelijk zijn geworden (sluiting winkel, ontslag van 15 man personeel ...)."

18. In haar toelichtende memorie licht de verzoekende partij voorts toe:

"2.

Bij arrest nr. 249.123 van 3 december 2020 heeft uw Raad m.b.t. dit middel geoordeeld dat het niet ernstig is, nu Verordening 1169/2011 verbindend is geworden in al haar onderdelen vanaf 13 december 2014 (met uitzondering

van punt 1 van artikel 9, lid 1, dat van toepassing is vanaf 13 december 2016 en deel B van bijlage VI dat van toepassing is met ingang van 1 januari 2014).

Uw Raad heeft, in het kader van de schorsingsprocedure, geoordeeld dat de omstandigheid dat vóór de inwerkingtreding van de verordening de verwerende partij; onder toepassing van een andere wetgeving; niet was overgegaan tot een intrekkingprocedure, geen uitstaans heeft met de vraag of onder de huidige verordening de regeling inzake de verplichte voedselinformatie aan de consument werd nageleefd door de verzoekende partij en, in ontkennend geval, of een intrekkingprocedure kan worden opgestart.

Verwerende partij diende, in het kader van de beoordeling van dit middel, volgens uw Raad niet het arrest van het Hof van beroep af te wachten.

3.

De gedoogde situatie bestond ruim 30 jaar, aangezien al 30 jaar lang dezelfde Belgische wet van toepassing was.

Gelet op wat m.b.t. de vorige middelen werd uiteengezet en precies omdat in 2014 een strengere regeling (Verordening) van toepassing is geworden (die de lidstaten niet meer toelaat een gekozen taal verplicht te stellen), is de houding van de verwerende partij na al die jaren en in het zicht van een uitspraak door het hof van beroep te Brussel kennelijk onredelijk en onzorgvuldig.

[...]

4.

Verzoekende partij licht toe m.b.t. het hoger genoemd middel dat het Hof van Cassatie, gevat met een beroep gericht tegen het arrest van het Hof van beroep te Brussel van 9 september 2020, uitspraak heeft gedaan op 18 mei 2021 (P.20.1017.N).

Ter gelegenheid van deze voorziening in Cassatie heeft verzoekende partij het Hof verzocht om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie:

‘Dient artikel 15.2 van de verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad nummer 1169/2011 van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten tot wijziging van Verordening (EG) nummer 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EEG van de commissie, Richtlijn 2000/13/EEG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2002/67/EEG en 2008/5/EEG van de commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de commissie, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, in die zin te worden geïnterpreteerd dat een lidstaat aan een handelaar die levensmiddelen te koop aanbiedt in verpakkingen waarvan de etiketten uitsluitend vermeldingen bevatten die in een officiële taal die niet de taal van het taalgebied is waar de producten op de markt worden aangeboden, de verplichting kan opleggen om de gegevens die op het etiket voorkomen en dwingend zijn voorgeschreven, minstens aan te brengen in de taal of de talen van het taalgebied waar de producten op de markt zijn aangeboden, terwijl deze vermeldingen zijn aangebracht in een voor de gebruiker gemakkelijk te begrijpen taal?’.

5.

Door te beslissen dat de lidstaten kunnen eisen dat de verplichte voedselinformatie op het etiket van levensmiddelen minstens wordt aangebracht in de taal of de talen van het taalgebied waar de producten op de markt worden aangeboden op voorwaarde dat die talen tot de officiële talen van de Europese Unie behoren, heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat geen prejudiciële vraag dient gesteld te worden.

6.

Uw Raad heeft in schorsingsprocedure bij arrest van 3 december 2020, nr. 249.123, in het kader van de beoordeling van het 1ste middel gesteld dat de verzoekende partij niet met de vereiste ernst heeft aangetoond dat op het eerste gezicht moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing de in het middel ingeroepen bepalingen en beginselen heeft geschonden.

Uw Raad heeft geoordeeld dat, op het eerste gezicht, artikel 15, lid 2 van Verordening 1169/2011 toelaat dat de verplichte voedselinformatie op de etiketten minstens gesteld zijn in de taal van het taalgebied.

Uw Raad heeft ook bij de door de verzoekende partij aangehaalde jurisprudentie gesteld dat die ‘niet zomaar’ kan worden overgenomen rekening houdende met het op heden toepasselijke artikel 15, lid 2 van de Verordening 1169/2011.

Verzoekende partij vraagt dan ook, aangezien er nog geen prejudiciële vraag werd gesteld, dat deze prejudiciële vraag alsnog zou worden gesteld, op de manier zoals ze hierboven werd geformuleerd”.

Beoordeling

19. Verordening (EU) nr. 1169/2011 is, luidens artikel 55, van toepassing met ingang van 13 december 2014, met uitzondering van punt l van artikel 9, lid 1, dat van toepassing is met ingang van 13 december 2016, en deel B van bijlage VI, dat van toepassing is met ingang van 1 januari 2014.

Het is vanaf die datum van inwerkingtreding dat Verordening (EU) nr. 1169/2011 verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat, onder meer wat betreft de regeling van de verplichte voedselinformatie.

De omstandigheid dat vóór de inwerkingtreding van die Verordening de verwerende partij onder toepassing van andere wetgeving niet was overgegaan tot een intrekkingprocedure ten aanzien van de verzoekende partij, heeft geen uitstaans met de vraag of onder de geldende Verordening de regeling inzake de verplichte voedselinformatie aan de consument werd nageleefd door de

verzoekende partij en, in ontkennend geval, of een intrekingsprocedure kan worden opgestart.

Het hoger beroep dat de verzoekende partij heeft ingesteld tegen haar veroordeling door de correctionele rechtbank, sluit de bevoegdheid van de verwerende partij niet uit om te waken over de bescherming van de consument. Zo bepaalt artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1169/2011:

“Bij de verstrekking van voedselinformatie wordt gestreefd naar een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en de belangen van de consumenten door de eindverbruikers een basis te verschaffen voor het maken van goed doordachte keuzes en een veilig gebruik van levensmiddelen, waarbij speciale aandacht wordt besteed aan gezondheids-, milieu-, economische, sociale en ethische aspecten”.

De omstandigheid dat in de procedure voor het hof van beroep de verzoekende partij heeft gevraagd om enkele prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie, brengt op zich niet mee dat de verwerende partij zich moet onthouden van het waken over de naleving van Verordening (EU) nr. 1169/2011 en de wet van 24 januari 1977. Ondertussen kan de verzoekende partij de rechtsbeschermingsmogelijkheden aanwenden die de wet haar biedt, zoals zij heeft gedaan met deze procedure.

De door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie houdt geen verband met de grief in het vierde middel van de verzoekende partij. De prejudiciële vraag wordt derhalve niet gesteld.

Het vierde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400

euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig december tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams