

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.291 van 21 december 2023
in de zaak A. 228.534/VII-40.581**

In zake : de BV STEMA MEAT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wouter Vaassen
 kantoor houdend te 1090 Brussel
 Odon Warlandlaan 187
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN
DE VOEDSELKETEN (FAVV)
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 8 juli 2019, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing(en) van het FAVV om [de verzoekende partij] te beschouwen als operator zonder (cq. verlengde) (tijdelijke cq. voorwaardelijke) erkenning (voor wat betreft de uitsnijderij (groothandel)) en(/of) zonder (tijdelijke cq. voorwaardelijke) toelating (voor wat betreft de beenhouwerij (kleinhandel)), welke beslissing(en) het FAVV voor het eerst op 15 maart 2019 voor wat betreft de erkenning en op 10 mei 2019 voor wat betreft de toelating minstens impliciet heeft laten uitschijnen aan [de verzoekende partij] en cq. nadien sporadisch heeft herhaald [en die] hun bijzondere uitdrukking [vinden] in [volgende] geformaliseerde beslissing(en) [...]”:

1. het schrijven gedateerd ‘20 december 2018’ met referentie AER/VLI/011045 uitgaande van de heer Stefan Theuwis, beweerdelijk LCE-hoofd, beweerdelijk

namens het FAVV, waarbij een voorwaardelijke toelating wordt bevestigd, in de mate het slechts gaat om een tijdelijke (cq. voorwaardelijke) toelating [...];

2. het schrijven gedateerd ‘12 december 2018’ met referentie LCE/VLI/AER/2018112/311944 uitgaande van de heer Stefan Theuwis, beweerdelijk LCE-hoofd, beweerdelijk namens het FAVV, waarbij ‘(een) voorwaardelijke erkenning(en)’ wordt bevestigd, in de mate het slechts gaat om een tijdelijke (cq. voorwaardelijke) erkenning [...];

3. het (beweerdelijk niet bewarend) beslag en de verzegeling waarvan PV dd. 15 maart 2019 met nr. 2031/19/0009/VLI [...];

4. het (beweerdelijk niet bewarend) beslag en de verzegeling waarvan PV dd. 5 april 2019 met nr. 2031/19/0014/VLI [...];

5. het (beweerdelijk niet bewarend) beslag en de verzegeling waarvan PV dd. 10 april 2019 met nr. 2031/19/0016/VLI [...];

6. het (beweerdelijk niet bewarend) beslag en de verzegeling waarvan PV dd. 10 mei 2019 met nr. 2290/19/0025/NOE [...]; en

7. het activiteitenverbod waarvan PV dd. 10 mei 2019 met nr. 2290/19/0024/NOE”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Anja Somers heeft op 29 juni 2023 een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 november 2023.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wouter Vaassen, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Nick Verstraete, die *loco* advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Anja Somers 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. De verzoekende partij verwerft uit het faillissement van “Benelux Meat” een groot- en kleinhandel in vlees, gelegen aan de Vredestraat te Maasmechelen. Zij dient op 6 juni 2018 bij de verwerende partij een aanvraag in om de groothandel te erkennen en de kleinhandel toe te laten.

4. Op 14 september 2018 weigert de verwerende partij aan de verzoekende partij de erkenning voor de groothandel. Op dezelfde datum trekt de verwerende partij ook de erkenning van de groothandel in, die eertijds voor deze vestigingseenheid aan “Benelux Meat” was verleend.

5. Op 19 oktober 2018 verleent de verwerende partij aan deze vestigingseenheid de toelating voor de uitbating van een “niet-ambulante detailhandel levensmiddelen”.

6. Met brieven van 12 en 20 december 2018 deelt de verwerende partij aan de verzoekende partij mee dat haar vestigingseenheid in Maasmechelen beschikt over een voorwaardelijke erkenning voor de volgende activiteiten:
- vervaardiging of (opnieuw) onmiddellijk verpakken vleesbereidingen;

- uitsnijden, uitbenen en (opnieuw) onmiddellijk verpakken runderen;
 - uitsnijden, uitbenen en (opnieuw) onmiddellijk verpakken schapen en geiten;
 - uitsnijden, uitbenen en (opnieuw) onmiddellijk verpakken varkens;
 - vervaardiging of (opnieuw) onmiddellijk verpakken vleesproducten,
- alsook over een voorwaardelijke toelating voor de uitbating van een “niet-ambulante detailhandel vlees”.

De verwerende partij bepaalt daarbij dat de voorwaardelijke erkenningen en toelating geldig zijn gedurende drie maanden, dat zij op verzoek binnen drie maanden een nieuw bezoek aflegt om na te gaan of de inrichting voldoet, en indien er geen inspectiebezoek wordt aangevraagd, de erkenningen en toelating van rechtswege worden opgeheven en er geen activiteiten mogen worden uitgevoerd.

7. De verzoekende partij beweert de brieven van 12 en 20 december 2018 niet te hebben ontvangen, en heeft binnen de in die brieven vermelde periode van drie maanden geen aanvraag ingediend voor de uitvoering van een inspectiebezoek.

8. Na te hebben vastgesteld dat de voorwaardelijke erkenningen waren vervallen op 11 maart 2019, legt de verwerende partij bij een controle op 15 maart 2019 de activiteiten van de groothandel van de vestigingseenheid stil en neemt zij producten in beslag. Op dezelfde dag vraagt de verzoekende partij om een verlenging van de voorwaardelijke erkenningen en dient zij een nieuwe aanvraag in tot erkenning. De verwerende partij antwoordt op 27 maart 2019 dat de voorwaardelijke erkenningen slechts kunnen verlengd worden na een gunstige inspectie, en dat de inspectie die inmiddels was uitgevoerd op 21 maart 2019 een ongunstig resultaat had.

9. Op 29 maart 2019 gaat de verzoekende partij over tot dagvaarding in kort geding van de verwerende partij voor de voorzitter van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, teneinde haar te zien veroordelen tot permanente erkenning van de inrichting en het beslag te zien opheffen. Bij beschikking van 3 april 2019 verklaart de kortgedingrechter de eis

deels gegrond. Tegen deze beschikking tekent de verwerende partij hoger beroep aan. Het hof van beroep te Brussel vernietigt bij arrest van 9 april 2019 de kortgedingbeschikking, en verwerpt de vorderingen van de verzoekende partij.

10. Op 5 en 10 april 2019 neemt de verwerende partij bij de verzoekende partij nog producten in beslag. Op 10 mei 2019 vindt een controle plaats.

11. Met een brief van 7 juni 2019 deelt de verwerende partij aan de verzoekende partij mee dat zij voor de vestigingseenheid te Maasmechelen beschikt over de toelating tot uitbating van een “niet-ambulante detailhandel levensmiddelen” sedert 19 oktober 2018, en van een “niet-ambulante detailhandel vlees” sedert 20 december 2018.

12. Op 1 juli 2019 beslist de verwerende partij om de erkenning voor de uitsnijderij, vervaardiging van vleesproducten en vervaardiging van vleesbereidingen te weigeren. Tegen deze beslissing wordt geen vernietigingsberoep ingesteld bij de Raad van State.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

13. De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij bij het annulatieberoep. Volgens de verwerende partij komt de verzoekende partij op tegen de omstandigheid dat zij op een bepaald ogenblik haar voorwaardelijke erkenning zag vervallen. Het gaat echter om een louter gevolg van de 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’. Inmiddels werd zowel voor de erkenningen als de toelatingen een definitieve beslissing genomen: de detailhandel werd toegelaten, en de erkenning van de groothandel werd geweigerd. De verzoekende partij kan de kleinhandel aldus uitbaten, en de groothandel mag niet worden uitgebaat, wat ook de uitkomst

zou zijn van de procedure. Hieruit volgt volgens de verwerende partij dat de verzoekende partij geen rechtstreeks, persoonlijk en actueel belang heeft bij haar vernietigingsberoep.

14. De verzoekende partij antwoordt in de memorie van wederantwoord dat zij, als rechtstreekse bestemming van de bestreden beslissingen, vanzelfsprekend over het vereiste belang beschikt om deze aan te vechten. Zij wijst erop dat zij in een rechtsstaat moet kunnen rekenen op een rechterlijke toetsing van overheidsbeslissingen. Het zou niet de bedoeling zijn van de wetgever te vereisen dat de vernietiging op straffe van niet-ontvankelijkheid van het beroep aan de verzoekende partij een direct praktisch nut moet verschaffen. Ook wanneer een gevaar op herhaling bestaat, zoals hier het geval is, dient het belangvereiste volgens de verzoekende partij met de nodige soepelheid te worden beoordeeld. De verwerende partij blijft immers de foute stelling herhalen dat de (voorlopige) erkenning een einde nam op 11 maart 2019, zodat de verzoekende partij een actueel belang zou hebben bij haar beroep.

15. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij hieraan nog toe dat het niet klopt dat het verval van de voorlopige erkenning een louter gevolg is van de toepassing van het koninklijk besluit van 16 januari 2006, minstens zouden bepalingen van dat koninklijk besluit buiten toepassing moeten gelaten worden wegens strijdigheid met bepalingen van het Unierecht. De verzoekende partij wenst beschouwd te worden als een erkende en toegelaten operator, en de vaststelling van de onwettigheid van de beslissingen door de Raad van State is in haar belang “nu het de fout aantoont van de schade waarvoor zij vergoeding kan eisen”. De nadien verleende toelating en geweigerde erkenning zou hieraan geen afbreuk doen omdat het gaat om een eindbeslissing over een andere aanvraag in het kader van een andere procedure. Ten slotte wijst de verzoekende partij erop dat de andere aangevochten beslissingen dan deze die rechtstreeks de erkenning of toelating betreffen (de beslagen en het activiteitenverbod) in ieder geval ongewijzigde eindbeslissingen betreffen.

Beoordeling

16. Het beroep tot nietigverklaring bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan op grond van artikel 19 van deze wetten slechts op ontvankelijke wijze worden ingesteld door een partij die doet blijken van een benadeling of van een belang. Deze vereiste betekent dat de bestreden handeling nadelig moet zijn voor de verzoekende partij, en dat de gevorderde vernietiging aan dat nadeel kan verhelpen. Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat.

17. Het vernietigingsberoep wordt gericht tegen beslissingen van de verwerende partij waarin volgens de verzoekende partij ten onrechte ervan wordt uitgegaan dat de vestigingseenheid van de verzoekende partij in Maasmechelen in de periode tussen 11 maart 2019 en 1 juli 2019 niet beschikte over de vereiste erkenning voor groothandelsactiviteiten en/of de vereiste toelating voor detailhandel.

De bestreden beslissingen lijken geen uitvoerbare bestuurshandelingen te zijn die voor vernietiging door de Raad van State in aanmerking kunnen komen, nu zij niet beogen de rechtstoestand van de verzoekende partij te wijzigen, of dergelijke wijziging te beletten, doch louter gevolgen verbinden aan de rechtstoestand van de verzoekende partij die het gevolg is van vroegere, niet aangevochten, beslissingen tot weigering van erkenning en toelating, en het verval van rechtswege van voorwaardelijke erkenningen en toelatingen.

18. Voor zover de bestreden beslissingen toch zouden kunnen beschouwd worden als uitvoerbare, voor vernietiging vatbare, bestuurshandelingen, volstaat het hier om vast te stellen dat het nadeel dat de verzoekende partij zou ondervinden van deze beslissingen, door de vernietiging ervan niet meer ongedaan kan worden gemaakt. De detailhandel ter plaatse is immers toegelaten sinds 19 oktober 2018, en de aanvraag tot erkenning van de groothandel ter plaatse werd op 1 juli 2019 door de verwerende partij geweigerd,

en die weigeringsbeslissing werd niet bestreden voor de Raad van State.

De omstandigheid dat de verzoekende partij het nadeel dat zij zou hebben geleden doordat zij voorheen niet beschikte over de vereiste erkenning en/of toelating, vergoed wenst te zien door het instellen van een aansprakelijkheidsvordering voor de burgerlijke rechtbank, verleent aan de verzoekende partij geen voldoende rechtstreeks belang bij de vernietiging. Zij ontleent haar belang dan immers louter uit de omstandigheid dat de bestreden beslissingen door de Raad van State onwettig worden verklaard, wat haar zou ontslaan van het bewijs van de foutvereiste in het kader van een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering. Het belang dat louter bestaat uit het zien onwettig verklaren van een bestreden beslissing om de toekenning van een schadevergoeding door een burgerlijke rechtbank te faciliteren, is onvoldoende rechtstreeks.

19. Het vernietigingsberoep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig december tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams