

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.845 van 30 september 2024
in de zaak A. 230.613/VII-40.811**

In zake : 1. de BV H.P.
 2. G.P.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Hans-Kristof Carême
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Justus Lipsiusstraat 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN
DE VOEDSELKETEN
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 6 april 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de inspecteur-dierenarts van de nationale opsporingseenheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van 3 maart 2020 tot het opleggen van maatregelen aan de verzoekende partijen in toepassing van artikel 138 van de Verordening (EU) 625/2017.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Melissa Celis heeft op 10 november 2023 een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie met verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 juni 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hans-Kristof Carême, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Yati Wouters, die *loco* advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Melissa Celis 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 (hierna : RvS-wet).

III. Feiten

3.1. De eerste verzoekende partij baat een handel uit in hout. De tweede verzoekende partij is een zaakvoerder van de eerste verzoekende partij.

3.2. Na een controle van de inrichting bezorgt de inspecteur-dierenarts van de nationale opsporingseenheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna : FAVV) op 3 maart 2020 aan de verzoekende partijen een proces-verbaal waarin maatregelen worden opgelegd in toepassing van artikel 138 van de Verordening (EU) 625/2017 van het

Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 ‘betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen (...)’.

3.3. Het betreft het bestreden besluit, waarvan de inhoud als volgt luidt :

“A. Historiek

[De eerste verzoekende partij] heeft geen 14.1 toelating “behandelaar en producent van verpakkingshout” voor het bezit en gebruik van een ISPM-15 stempel.

Tijdens de controle op 13 juni 2019 hebben wij 9 ISPM-stempels in beslag genomen [...].

[...]

Op 27 augustus 2019 werd een verhoor van [tweede verzoekende partij] afgenomen [...].

Tijdens dit verhoor werd [tweede verzoekende partij] gewezen op het feit dat [eerste verzoekende partij] niet over een toelating 14.1 beschikt en dus geen paletten mag stempelen met een ISPM-15 merkteken.

Vastgestelde inbreuken :

1. Het uitvoeren van een activiteit in de voedselketen waarvoor een toelating is vereist zonder het beschikken over deze toelating.
Dit feit is een overtreding op artikel 3 § 2 van het [k]oninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het [FAVV] [...]
2. Het gebruik van de ISPM-15 stempel zonder toelating van het FAVV en op onbehandeld hout.
Dit feit is een overtreding op artikel 2 § 1 en artikel 4 § 2 van het [k]oninklijk besluit van 7 maart 2005 betreffende het gebruik door behandelaars en producenten van verpakkingshout van het merkteken dat de naleving van ISPM-norm 15 bevestigt [...]
3. Het mogelijks veroorzaken van de verspreiding van schadelijke organismen doordat de onbehandelde paletten voorzien van een ISPM-15 stempel door de bedrijven gebruikt worden voor export/import.
Dit feit is een overtreding op artikel 7 van het [k]oninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen [...]
4. Door onbehandelde paletten op de markt te brengen wordt de plantengezondheid in het Rijk en derde landen in gevaar gebracht.
Dit feit is een overtreding op artikel 2 van de [w]et van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen [...].

B. Nieuwe feiten

Op 26 februari 2020 treffen wij, in het bijzijn van 2 werknemers van [eerste verzoekende partij] het volgende aan:

Inktstempel ISPM-15 met korenaarlogo met inktkussen met nummer [...] + fles met inkt [...]. Het nummer [...] behoort toe aan [de firma P.]. De stempel was nog nat wat wijst op recent gebruik hiervan.

Ondanks de tussenkomst van onze dienst *de dato* 13 juni 2019 blijkt [tweede verzoekende partij] geen einde te hebben gesteld aan de overtredingen met betrekking tot het

- [k]oninklijk besluit van 7 maart 2005 betreffende het gebruik door behandelaars en producenten van verpakkingshout van het merkteken dat de naleving van ISPM-norm 15 bevestigt
- [h]et Strafwetboek [art. 198]
- [...] intellectuele eigendomsrecht van het ISPM-15 korenaarslogo

C. Opgelegde maatregelen naar aanleiding van niet-naleving

Omwille van hetgeen beschreven wordt onder A en in het bijzonder onder punt B (=herhaling reeds vastgestelde feiten) nemen wij onderstaande maatregelen.

- alle paletten die verkocht worden door [de eerste verzoekende partij] en gestempeld zijn met de stempel die door ons in beslag genomen werd op 26 februari 2020, namelijk met volgend nummer: [...] moeten teruggeroepen worden bij de klanten van [de eerste verzoekende partij]. Hiervoor dient [de tweede verzoekende partij] alle klanten te verwittigen en ons het bewijs hiervan over te maken vóór 4 maart 2020 23u59.
- [de tweede verzoekende partij] dient ons een lijst te bezorgen van alle met de in beslag genomen stempel [...] bestempelde paletten (hoeveelheid, bestemming) die geleverd werden.
- De teruggeroepen paletten dienen vernietigd te worden. Het bewijs van vernietiging dient ons onverwijld overgemaakt te worden.
- Indien [de eerste verzoekende partij] nog over ISPM-15 stempels beschikt, dienen deze onmiddellijk overhandigd te worden aan de verbaliserende ambtenaar met het oog op een inbeslagname

Deze maatregelen worden opgelegd in toepassing van artikel 138 van de Verordening (EU) 625/2017 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen [...].

Indien u zich niet akkoord kunt verklaren met deze beslissing, beschikt u over de mogelijkheid om binnen 60 dagen na betekening van deze brief een verzoekschrift tot schorsing en/of nietigverklaring in te dienen bij de Raad van State [...].

[De tweede verzoekende partij] schrijft hieronder diens reactie op bovenstaande betekening van maatregelen:

Ik werd gisteren gecontacteerd door [de inspecteur-dierenarts] die beweerde een stempel aangetroffen te hebben in een depot [...] te [...]. Dit gebouw is sinds 7/02 niet meer door mij in gebruik. Ik kan dit aantonen dmv huurcontract (in dit gebouw zijn wel 2 andere pallet-bedrijven gevestigd).

Volgens haar gebeurde dit op 26/02. Ik werd daar nu pas van op de hoogte gebracht. Ik ontken formeel dat deze stempel van mij is noch dat er op mijn nieuw adres paletten gestempeld worden.”

IV. Vertrouwelijkheid van stukken

4. De verwerende partij heeft enkele stukken van het administratief dossier aangemerkt als vertrouwelijk. Het zou gaan om processen-verbaal die deel uitmaken van een strafdossier waarin de verzoekende partijen geen inzage hebben verkregen van de procureur des Konings.

De verzoekende partijen vragen om die stukken uit het debat te weren. De verwerende partij zou misbruik maken van het feit dat haar inspecteurs in hun hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie stukken opmaken die zij doen opnemen in het strafdossier dat geheim is, om deze stukken vervolgens als vertrouwelijke stukken voor te kunnen leggen in het kader van de rechtspleging voor de Raad van State. De officiers van gerechtelijke politie oefenen hun taak onafhankelijk van de verwerende partij uit, zodat de verwerende partij die stukken volgens de verzoekende partijen niet mag afleiden van hun doel door ze op te nemen in het administratief dossier.

5. Uit hetgeen hierna volgt blijkt dat de Raad van State het beroep van de verzoekende partijen kan beoordelen zonder acht te slaan op de stukken die de verwerende partij als vertrouwelijk heeft aangemerkt. Het is dan ook niet nodig om uitspraak te doen over de vertrouwelijkheid, of de vraag tot wering uit het debat, van deze stukken.

V. Ontvankelijkheid van het beroep van de tweede verzoekende partij

6. De verwerende partij werpt op dat het bestreden besluit enkel maatregelen oplegt aan de eerste verzoekende partij, zodat de tweede verzoekende partij niet zou beschikken over het vereiste rechtstreeks en persoonlijk belang om de vernietiging van het bestreden besluit te vragen. Zijn beroep zou bijgevolg niet ontvankelijk zijn.

7. Anders dan de verwerende partij het ziet, legt het bestreden besluit ook rechtstreeks maatregelen op aan de tweede verzoekende partij :

“Hiervoor dient [de tweede verzoekende partij] alle klanten te verwittigen en ons het bewijs hiervan over te maken vóór 4 maart 2020 23u59.”

“[de tweede verzoekende partij] dient ons een lijst te bezorgen van alle met de in beslag genomen stempel [...] bestempelde paletten (hoeveelheid, bestemming) die geleverd werden.”

De exceptie mist feitelijke grondslag en wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het eerste middel tot nietigverklaring

Standpunten van de partijen

8. De verzoekende partijen voeren in het eerste middel de schending aan van :

- “het recht van verzoeker om diens standpunt naar voor te brengen als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” ;
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna : motiveringswet) ;
- de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen wijzen erop dat de bestreden beslissing genomen werd zonder dat zij hierover vooraf werden gehoord. Noch uit de motivering van het besluit, noch uit het administratief dossier, zou blijken dat de feiten van die aard waren dat zij eenvoudig konden worden vastgesteld en de opgelegde maatregelen konden rechtvaardigen. Evenmin zou blijken dat de situatie dermate hoogdringend was dat de maatregelen moesten genomen worden zonder de verzoekende partijen te horen. Tussen de vaststellingen van 26 februari 2020 en de datum van het bestreden besluit van 3 maart 2020 lagen zes dagen en het blijkt niet dat het onmogelijk was om verzoekende partijen in tussentijd te horen.

9. De verwerende partij antwoordt dat zij wel degelijk pogingen heeft ondernomen om de verzoekende partijen te horen. Ook wijst zij erop dat zij aan de tweede verzoekende partij de gelegenheid heeft gegeven om zijn standpunt uiteen te zetten aangaande de voorgenomen maatregel en de hieraan ten grondslag liggende feiten, wat blijkt uit zijn eigenhandig geschreven opmerkingen op het proces-verbaal.

Volgens de verwerende partij diende zij overigens de verzoekende partijen niet te “horen”, nu het hier gaat om een maatregel die genomen wordt op grond van feiten die direct en eenvoudig konden worden vastgesteld, en waarvoor een dringend optreden vereist is :

- de eerste verzoekende partij beschikt niet over de vereiste toelating voor het bezit en gebruik van een ISPM-15 stempel ;
- op 13 juni 2019 worden bij de eerste verzoekende partij 9 ISPM-15 stempels aangetroffen, waarna deze stempels in beslag worden genomen ;
- op 26 februari 2020 wordt opnieuw in een vestiging van de eerste verzoekende partij een ISPM-15 stempel aangetroffen, die nog nat is.

Een verhoor zou in deze omstandigheden volgens de verwerende partij geen enkel nut hebben gehad. Er is immers geen enkele gegronde verklaring mogelijk voor de aanwezigheid van de stempel in de inrichting van de eerste verzoekende partij zonder het illegaal gebruik ervan.

Beoordeling

10. De hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur vereist dat de overheid aan een persoon maar een ernstige nadelige maatregel kan opleggen nadat aan die persoon de gelegenheid werd gegeven om op nuttige wijze zijn standpunt uiteen te zetten ten aanzien van de feiten die hem ten laste worden gelegd. Aan die vereiste kan worden voorbijgegaan wanneer de maatregel wordt gesteund op eenvoudig vastgestelde feiten waarvan het moeilijk denkbaar is dat zij in het kader van een verhoor ernstig zouden kunnen worden betwist. Evenmin moet de betrokkene vooraf gehoord worden wanneer de maatregel, in het licht van het doel

van algemeen belang dat ermee wordt nagestreefd, dermate dringend is dat het verhoor niet meer nuttig kan worden georganiseerd.

De materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat de bestuurshandeling moet worden gedragen door motieven die in feite juist en in rechte aanvaardbaar zijn, en die daarom, naar aanleiding van het wettigheidsstoezicht, moeten kunnen worden gecontroleerd aan de hand van de gegevens van het administratief dossier. Wanneer het bestuur een maatregel treft die de belangen van een persoon ernstig kan aantasten, zonder de betrokkene vooraf de gelegenheid te hebben gegeven zijn standpunt op een nuttige wijze uiteen te zetten, moet uit het administratief dossier aldus op afdoende wijze blijken dat de maatregel hetzij dringend was, hetzij verantwoord wordt op grond van eenvoudig vastgestelde feiten.

11. Met het bestreden besluit legt de verwerende partij aan de verzoekende partijen een maatregel op die hen ernstig aantast in hun belangen. Zij worden immers ertoe gehouden producten bij hun klanten terug te roepen en te vernietigen, wat kan leiden tot ernstige reputatieschade en financiële verliezen. Het gaat dan ook om een maatregel die in beginsel maar kan genomen worden nadat de verzoekende partijen de gelegenheid hebben gekregen om hierover hun standpunt op een nuttige wijze uiteen te zetten.

12. Uit het bestreden besluit blijkt dat de maatregelen getroffen werden naar aanleiding van de vaststelling dat bij een controle op 26 februari 2020 een recent gebruikte ISPM-15 stempel werd aangetroffen in een inrichting van de eerste verzoekende partij. Het bestreden besluit werd genomen op 3 maart 2020, zijnde zes dagen later.

De maatregelen werden aan de verzoekende partijen opgelegd zonder dat zij de gelegenheid hebben gekregen hun standpunt hierover op nuttige wijze uiteen te zetten. Aan de tweede verzoekende partij werd weliswaar op 3 maart 2020 de gelegenheid gegeven om zijn “reactie” te geven, die werd opgetekend onderaan het bestreden besluit, maar hiermee werd aan de

verzoekende partijen geen gelegenheid gegeven om hun standpunt nog op een nuttige wijze, voorafgaand aan het bestreden besluit, uiteen te zetten. Het gaat hier immers kennelijk om een standpunt dat maar kon worden geformuleerd nadat al beslist was om de maatregelen op te leggen, zoals blijkt uit de zin die aan de “reactie” voorafgaat : “[De tweede verzoekende partij] schrijft hieronder diens reactie op bovenstaande betekening van maatregelen”.

13. Noch in de motieven van het bestreden besluit, noch in het administratief dossier, kan enige verantwoording worden gevonden voor de omstandigheid dat aan de verzoekende partijen geen gelegenheid werd geboden om hun standpunt op nuttige wijze uiteen te zetten alvorens de maatregelen op te leggen.

Met de motieven die pas worden gegeven in de loop van de procedure voor de Raad van State, maar die geen steun vinden in het administratief dossier, kan in beginsel geen rekening worden gehouden.

Met betrekking tot de bewering van de verwerende partij dat de maatregelen dringend moesten worden genomen, die pas in de loop van de procedure voor de Raad van State wordt gedaan, blijkt hoe dan ook dat de verwerende partij nalaat enig concreet element aan te duiden waarom, in het licht van de doelstellingen van algemeen belang die met de maatregelen zouden worden gediend, de maatregelen dermate dringend waren dat geen nuttig verhoor meer kon worden georganiseerd.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij pas voor het eerst in de loop van de procedure voor de Raad van State voorhoudt, worden de maatregelen ook niet gesteund op eenvoudig vastgestelde feiten die niet voor ernstige betwisting vatbaar kunnen zijn. Uit de inhoud van de “reactie” van de tweede verzoekende partij blijkt op afdoende wijze dat de “nieuwe feiten” wel degelijk voor ernstige betwisting vatbaar waren, met name omdat de vraag werd opgeworpen of die feiten wel aan de verzoekende partijen konden worden toegerekend.

14. Het bestreden besluit miskent dan ook de hoorplicht en de materiële motiveringsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur. Het middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de inspecteur-dierenarts van de nationale opsporingseenheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van 3 maart 2020 tot het opleggen van maatregelen aan de verzoekende partijen in toepassing van artikel 138 van de Verordening (EU) 625/2017.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams