

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.918 van 4 oktober 2024
in de zaak A. 235.708/XII-9536**

In zake : de BV BLAD VERS, vennootschap naar Nederlands recht
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen,
 Bouwmeesterstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Brecht Debruyne,
 kantoor houdend te 2020 Antwerpen,
 Jan van Rijswijklaan 228/2

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 17 februari 2022, strekt tot de
nietigverklaring van “het besluit van het FAVV (LCE Antwerpen) van 27 januari
2022 inzake de maatregelen op grond van artikel 138 van Verordening (EU)
nr. 2017/625, waarbij aan de BV BLAD VERS verschillende maatregelen worden
opgelegd, waaronder het teeltverbod op alle Belgische locaties en een verbod om
producten in de handel te brengen in België”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 254.074 van 23 juni 2022 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Melissa Celis heeft 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 19 september 2024.

Staatsraad Frédéric Vanneste heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ward Vangrunderbeeck, die *loco* advocaten Brecht Debruyne en Gregory Verhelst verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Abigail Omoragbon, 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.

III. Feiten

3.1. Op 27 januari 2022 legt de verwerende partij aan de verzoekende partij volgende administratieve maatregel op:

“Gelet op de herhaaldelijke inbreuken, gelet op het feit dat de vereisten voldoende werden uitgelegd, gelet op het feit dat Blad Vers niet in staat is om goede interne processen te hebben en te beheren om non-conformiteiten te voorkomen, gelet op het meermaals niet willen of niet kunnen bezorgen van de gevraagde informatie;

Legt het FAVV, op basis van artikel 138 van Verordening (EU) 2017/625 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 (verordening officiële controles), aan uw onderneming volgende maatregelen op:

- Teeltverbod op alle Belgische locaties in afwachting van een inregelstelling van de non-conformiteiten en een door Blad Vers ingediend en door het FAVV goedgekeurd actieplan met betrekking tot:
- Bezorgen van de perceelsregistratie van de inkomende en uitgaande producten en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (interne bedrijfsadministratie)
- Orderbonnen/handelsdocumenten met vermelding van alle noodzakelijke informatie
- Hygiëne op de diverse locaties, afval, ongediertebestrijdingsmiddelen in gewas, glasscherven in gewas, loshangend gebroken glas, resten kartonnen dozen, toilet, handenwasgelegenheid, roken, ...
- Verbod om producten van alle Belgische locaties op de markt te brengen in afwachting van een door Blad Vers B.V. ingediend en door het FAVV goedgekeurd actieplan met betrekking tot de etikettering van de producten. Na goedkeuring van het actieplan zal het FAVV gedurende een periode van 14 dagen controles uitvoeren van alle uitgaande producten en bijhorende documenten (orderbonnen en facturen) vooraleer zij op de markt mogen gebracht worden. Bij vaststelling van non-conformiteiten tijdens deze controles wordt deze periode telkens verlengd met 14 dagen.

Deze controles zijn onderhevig aan prestaties die de betaling van een retributie vergen overeenkomstig de bepalingen voorzien in artikel 2,7° van het koninklijk besluit van 10/11/2005 betreffende de retributies bedoeld in

art. 5 van de wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen”.

Dit is de bestreden beslissing.

3.2. Zowel het aan de verzoekende partij opgelegde teeltverbod als het aan haar opgelegde handelsverbod is opgeheven, respectievelijk op 12 april 2022 en 16 mei 2022. Dit werd reeds eerder vastgesteld in het schorsingsarrest nr. 254.074 van 23 juni 2022 en de laatste memories betwisten dit niet.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan actueel belang

Standpunt van de partijen

4. In de laatste memorie betwist de verwerende partij het actueel belang van de verzoekende partij. Het vermeend financieel belang waarvoor de verzoekende partij een schadevergoeding wenst te kunnen bekomen ingevolge de gedwongen stopzetting van haar activiteiten heeft niets te maken met een voordeel dat effectief verbonden is met het doen verdwijnen van de bestreden beslissing uit de rechtsorde, nu dit hoogstens gekwalificeerd kan worden als een onrechtstreeks belang.

5. De verzoekende partij stelt in het verzoekschrift dat het belang evident is. Door de bestreden beslissing wordt de verzoekende partij geraakt in de essentie van haar bedrijfsvoering, die bestaat in de aankoop van plantgoederen, de teelt van groenten en de distributie en verkoop van de volgroeide eindproducten. Ze wijst erop dat de sancties de financiële gezondheid van de onderneming zwaar in het gedrang brengen.

In de laatste memorie met verzoek tot voortzetting benadrukt de verzoekende partij dat ze nog steeds een actueel belang heeft als volgt :

“Verzoekende partij volgt het standpunt van de Auditeur in het geheel niet. De opheffing van de bestreden beslissing heeft tot gevolg dat de bestreden beslissing geen rechtsgevolgen meer heeft kunnen sorteren vanaf de datum van de opheffing, maar doet evident geen afbreuk aan de rechtsgevolgen die de beslissing voordien reeds sorteerte.

In het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schorsing werd omstandig toegelicht welke dramatische gevolgen de bestreden beslissing gehad heeft op de bedrijfsvoering van de verzoekende partij. Verzoekende partij kan volstaan met een verwijzing naar die uiteenzetting en de aan Uw Raad voorgelegde stukken. Dat de bestreden beslissing zwaarwichtige financiële gevolgen heeft gehad voor verzoekende partij, kan niet ernstig in twijfel getrokken worden.

Bovendien heeft verzoekende partij er in de memorie van wederantwoord ook op gewezen dat op vordering van verwerende partij bijkomende dwangsommen gekoppeld werden aan de naleving van de opgelegde maatregelen. Het betreft dwangsommen waarvan de bedragen oplopen tot in de miljoenen euro's, en waaromtrent tot vandaag geschillen lopen over de inning ervan.

Verwerende partij heeft zelfs het initiatief genomen om de zaakvoerder van verzoekster hiervoor in persoonlijke naam aan te spreken, en ook daarover loopt heden nog een procedure in Nederland.

Deze zwaarwichtige financiële gevolgen worden niet uitgeveegd door de opheffing van de opgelegde maatregelen.

In 's Raads rechtspraak wordt aangenomen dat een verzoekende partij ook na de opheffing van de bestreden beslissing het bewijs kunnen leveren dat zij hun actueel belang behouden bij het beroep.

Dat bewijs wordt hier met zekerheid geleverd.

Dat het aangevoerde belang van financiële aard is, namelijk gerelateerd aan de financiële schade die de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing veroorzaakt heeft voor de verzoekende partij, doet aan dit belang geen afbreuk. Ook bij de aanvang van de procedure was sprake van financiële belangen, hetgeen ook logisch is nu een rechtspersoon enkel de mogelijke aantasting van patrimoniale belangen kan aanvoeren. Dergelijk financieel belang is evengoed een in aanmerking te nemen belang bij het beroep tot nietigverklaring.

Het betreft bovendien een belang dat rechtstreeks gekoppeld is aan de gevorderde nietigverklaring van de bestreden beslissing. Immers dient vastgesteld te worden dat de vernietiging van de bestreden beslissing rechtstreekse gevolgen heeft voor de dwangsommen die op grond van de beslissing verbeurd werden ten verzoeker van verwerende partij.

Verder kan verzoekende partij alsnog een vordering instellen voor de burgerlijke rechter om haar schade op verwerende partij te verhalen.

Het is hiervoor niet vereist dat reeds een verzoek tot schadevergoeding tot herstel ingediend zou zijn bij Uw Raad.

Het belang van verzoekende partij bij een vernietiging *ex tunc* van de bestreden beslissing is derhalve nog steeds aanwezig.”

Beoordeling

6. Een nietigverklaring is een bijzondere vorm van rechtsherstel die erin bestaat de bestreden rechtshandeling retroactief uit het rechtsverkeer te doen verdwijnen, wat de overheid er in bepaalde gevallen toe moet, minstens kan, aanzetten om een nieuwe beslissing te nemen.

7. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015) (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406) (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015) (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015) , zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (cf. GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.11.2. en B.12.2) (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt 4.3 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109); GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105), punt B.9.3.; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, punten 42 e.v.) (ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506(*Vermeulen/België*)).

8. Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Echter, wordt dit belang in twijfel getrokken, dan valt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven.

Doet een verzoekende partij zulks, dan heeft zij daarmee ook de contouren geschetst waarom het haar te doen is en moet de Raad van State met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406) (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406).

9. Om als toereikend te worden beschouwd, moet het belang onder meer rechtstreeks zijn en de verzoekende partij een voordeel verschaffen dat voldoende direct verband houdt met de finaliteit van een nietigverklaring, namelijk het doen verdwijnen van de bestreden rechtshandeling uit de rechtsorde.

Onvoldoende om een nietigverklaring van de bestreden beslissing te kunnen verkrijgen, is dan ook het belang van een verzoekende partij dat in de loop van de annulatieprocedure is geëvolueerd naar nog uitsluitend een belang bij het onwettig horen verklaren van die beslissing om de toekenning van een schadevergoeding - door de rechtbanken van de rechterlijke orde, die daartoe zelf de eventuele fout van de overheid kunnen vaststellen - te faciliteren.

Dit kan van aard zijn bezwaren op te roepen in het geval waarin de omstandigheden waaruit het verlies van het belang van de verzoekende partij voortvloeit haar niet kunnen worden aangerekend, en de verzoekende partij om die reden de gevorderde nietigverklaring afgewezen ziet worden én geen onderzoek geniet van de middelen die zij aanvoerde ((RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors) (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015)).

10. Zoals vastgesteld in het tussenarrest nr. 254.074 van 23 juni 2022 is het met de bestreden beslissing opgelegde teelt- en handelsverbod opgeheven, respectievelijk op 12 april 2022 en 16 mei 2022.

Met de opheffing van de met de bestreden beslissing opgelegde maatregelen hebben zij geen rechtsgevolgen meer naar de toekomst toe, doch worden zij niet ook voor het verleden uit het rechtsverkeer gehaald. Dat een beslissing geen uitwerking meer heeft omdat ze werd opgeheven, leidt op zich niet tot de conclusie dat een verzoekende partij haar belang bij haar beroep tot nietigverklaring automatisch verliest. Een dergelijke opheffing maakt haar belang wel twijfelachtig. In deze omstandigheden valt het de verzoekende partij toe aan te tonen dat zij actueel nog steeds belang heeft bij een retroactieve vernietiging. In de gewijzigde context komt het derhalve aan de verzoekende partij toe om nader toe te lichten waarin haar actueel belang bij haar beroep nu precies nog bestaat.

11. In wat als enig argument kan worden beschouwd, doet de verzoekende partij in haar laatste memorie gelden dat de beslissing zwaarwichtige financiële gevolgen heeft gehad. Niet alleen de bedrijfsvoering is gehinderd geweest, maar ook bijkomende dwangsommen werden gekoppeld aan de naleving van de opgelegde maatregelen. Uit deze summiere uiteenzetting in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie komt onvoldoende naar voren welk voordeel, hoe miniem ook én dat verbonden is met het doen verdwijnen van de bestreden beslissing uit de rechtsorde, de verzoekende partij nog zou hebben om alsnog de door de bestreden beslissing opgelegde maar

inmiddels opgeheven maatregelen, ook voor het verleden, vernietigd te zien en uit de rechtsorde te weren. Het belang zoals dat door de verzoekende partij nog wordt omschreven, is niet te onderscheiden van een belang bij het louter onwettig horen verklaren van de bestreden beslissing om alzo de toekenning van een schadevergoeding of de betwisting van de dwangsommen – door de rechtbanken van de rechterlijke orde, die daartoe zelf de eventuele fout van de overheid kunnen vaststellen – te faciliteren. Een dergelijk belang is onvoldoende. Dit heeft niets te maken met een voordeel dat effectief verbonden is met het doen verdwijnen van de bestreden beslissing uit de rechtsorde. Een dusdanig belang is te kwalificeren als een onrechtstreeks belang. Dat volstaat evenwel niet voor de ontvankelijkheid van het beroep.

12. Uit wat voorafgaat blijkt dat de verzoekende partij niet aantoont dat ze nog een belang heeft, hoe minimiem ook, bij de vernietiging *erga omnes* van de bestreden beslissing.

13. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 44 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Chantal Bamps