

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.796 van 27 juni 2025
in de zaak A. 238.748/XII-9613**

In zake : de NV EUROPEAN SPICE SERVICES
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Melanie Verroken
 kantoor houdend te 1060 Brussel
 H. Jasparlaan 103
 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 20 maart 2023, strekt tot de nietigverklaring van: “de beslissing van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van onbekende datum, waarbij het FAVV een drempel bepaalt van een concentratie van 1.185 µg/kg pyrrolizidine-alkaloïden in komijn als criterium om komijn die de overgangsmaatregel vervat in Verordening 2020/2040 van 11 december 2020 tot wijziging van Verordening nr. 1881/2006 wat de maximumgehalten aan pyrrolizidine-alkaloïden in bepaalde levensmiddelen betreft genieten, alsnog onveilig te aanzien”.

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 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 juni 2025.

Kamervoorzitter Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Meriyem Gök, die *loco* advocaat Melanie Verroken verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Lars De Coster, 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. De verzoekende partij is een naamloze vennootschap wiens doel onder meer bestaat in:

- het vertegenwoordigen van producenten van specerijen, kruiden en gedroogde groenten uit oorsprong landen in de Europese markt ten einde de markt voor hen te ontwikkelen, hun producten te promoten en te verkopen en dit tegen een vaste vergoeding en/of commissie voor de geleverde prestaties;
- voor eigen rekening of onder de vorm van een agentschap betreffende producten, aan- en verkoop, groot- en kleinhandel, import-export organiseren.

3.2. Op 20 oktober 2022 maakt het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO) aan de verwerende partij zijn beproevingsverslag over betreffende de gedane analyse van het monster dat door de verwerende partij op 11 oktober 2022 bij groothandel Maison Despriet werd genomen van gemalen komijn (referentie monster: 3119-22-0105).

Hieruit blijkt dat dit monster een gehalte van 5298 µg/kg voor de som van pyrrolizidine-alkaloïden (PA) bevatte.

3.3. Op 21 oktober 2022 deelt de verwerende partij aan de betrokken groothandel mee dat het betrokken monster niet conform is voor pyrrolizidine-alkaloïden . Aan de groothandel wordt gevraagd of een tegenanalyse is gewenst, alsook om de resterende stock en de opwaartse en neerwaartse traceerbaarheid van de betreffende komijn en de technische fiche van dit product mee te delen en om de betreffende komijn onmiddellijk te blokkeren. De verwerende partij wijst er ook op dat het monster definitief niet conform is wanneer geen tegenanalyse gewenst wordt en een uit de handel name zich dan opdringt op basis van verordening (EG) nr. 1881/2006 van de Commissie van 19 december 2006 ‘tot vaststelling van de maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen’ (400µg/kg).

Op 21 oktober 2022 reageert de leverancier, nv International Spices and Food Import (ISFI), dat de betreffende gemalen komijn rechtmatig op de markt werd gebracht vóór 1 juli 2022 en dus tot 31 december 2023 op de markt mag worden aangeboden en dat onder het op de markt brengen moet worden verstaat de eerste verkoop van het lot door de producent.

Op 24 oktober 2022 antwoordt de verwerende partij dat verordening (EU) 2020/2040 van de Commissie van 11 december 2020 ‘tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1881/2006 wat de maximumgehalten aan pyrrolizidine-alkaloïden in bepaalde levensmiddelen betreft’ (hierna: verordening (EU) 2020/2040) inderdaad een lange overgangsperiode voorziet, maar dat artikel 14 van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 ‘tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor

voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden' (hierna: verordening (EG) nr. 178/2002) van toepassing blijft en dat een levensmiddel niet in de handel mag worden gebracht als het onveilig is. In dat geval moet voor een lot dat vóór 1 juli 2022 in de handel is gebracht eerst een risicoanalyse worden uitgevoerd en als er gevaar is voor de consument, mag het lot niet meer verkocht worden. De verwerende partij meldt ook dat een dergelijke risicoanalyse lopende is en dus maatregelen mogelijk zijn als er gevaar blijkt te zijn voor de consument. Aan ISFI wordt ook gevraagd of zij een tegenanalyse wenst van het monster 3119-22-0105.

Op 24 oktober 2022 geeft ISFI aan dat zij een tegenanalyse wenst en stelt zij voor om de resultaten van deze tegenanalyse enerzijds en van de lopende risicoanalyse anderzijds af te wachten alvorens wordt overgegaan tot het opleggen van maatregelen.

Op 25 oktober 2022 bevestigt de verwerende partij de goede ontvangst van deze melding van ISFI van 24 oktober 2022. De verwerende partij meldt tevens dat op basis van de door haar uitgevoerde risicoanalyse werd besloten tot een chronisch risico voor de gezondheid.

De aanbeveling in de door de verwerende partij uitgevoerde risicobeoordeling luidt dat, gelet op de hoge concentraties die werden gemeten in het monster, de aanwezigheid PA in de komijn tot een risico op lange termijn leidt en dat, gezien de kankerverwekkende en genotoxische effecten, terugroeping wordt voorgesteld.

Op 25 oktober 2022 vraagt ISFI of het mogelijk is het resultaat en/of de conclusies van de risicoanalyse te bekomen en informeert zij naar de concrete gevolgen.

Nog op 25 oktober 2022 antwoordt de verwerende partij dat zij de details van de risicoanalyse niet kan meedelen en dat in afwachting van het resultaat van de tegenanalyse van het monster geen actie moet worden ondernomen.

Op 5 december 2022 deelt ISFI aan de verwerende partij het resultaat van de door Sciensano uitgevoerde tegenanalyse mee. Hieruit blijkt het monster een gehalte van 2926 µg/kg voor de som van PA te bevatten.

Op 11 december 2022 bezorgt ISFI aan de verwerende partij de lijst van leveringen van de betreffende komijn (lot P160377) aan de verschillende klanten.

3.4. Op 12 december 2022 vraagt de verwerende partij aan ISFI om de betreffende komijn terug te roepen. Naar aanleiding van de gedane risicoanalyse en overeenkomstig artikel 8 van het koninklijk besluit van 14 november 2003 ‘betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen’ (hierna: koninklijk besluit van 14 november 2003) heeft de verwerende partij beslist dat het noodzakelijk is voor dit product (lot P160377) om:

- een persbericht op te stellen dat moet worden goedgekeurd door de verwerende partij;
- een affiche te plaatsen in alle verkooppunten waar het product werd verkocht;
- het risico op de website van ISFI te vermelden als het product ook online werd aangeboden.

Hieraan wordt door ISFI effectief gevolg gegeven op 12 december 2022 met een bericht van terugroeping.

3.5. Nog op 12 december 2022 verduidelijkt de verwerende partij aan ISFI dat het controlebeleid heeft berekend dat er een risico voor PA in komijn is vanaf een concentratie van 1185 µg/kg en dat het chronisch risico werd berekend met de MOE-methode (*margin of exposure*). De verwerende partij legt uit dat de consumptiegegevens uit Frankrijk werden gebruikt: 0,01 g/kg pc/dag voor volwassenen en 0,02 g/kg pc/dag voor kinderen. Op die basis werd berekend vanaf welke concentratie PA er een risico is: dit is 1185 µg/kg. Er is een risico als MOE minder dan 10.000 is.

- Exposition = concentration en $\mu\text{g/kg}$ X consommation en g/kg poids corporel/jour
(! facteur 1000 entre concentration par **kg** et consommation en **grammes**)
- $$\text{MOE} = \frac{\text{BMDL10}}{\text{Exposition}} = \frac{\text{BMDL10}}{\text{concentration X consommation}}$$
- $$\Rightarrow \text{Concentration MAX} = \frac{\text{BMDL10}}{\text{MOE}_{\text{max}} \times \text{consom}} = \frac{237 \times 1000}{10000 \times 0,02} = 1185 \mu\text{g/kg}$$

De gebruikte waarde van $237 \mu\text{g/kg}$ komt uit het advies van EFSA van 2017.

Het is het door de verwerende partij hanteren van deze drempelwaarde van $1185 \mu\text{g/kg}$ aan PA in komijn, zoals gecommuniceerd aan ISFI op 12 december 2022, wat de verzoekende partij in wezen met voorliggend beroep tot nietigverklaring bestrijdt.

Dit hanteren van die drempelwaarde/concentratie van $1185 \mu\text{g/kg}$ aan PA in komijn maakt aldus de thans bestreden beslissing uit.

3.6. Op 19 december 2022 bezorgt ISFI nog twee facturen van de gebruikte grondstof voor de – inmiddels teruggeroepen – gemalen komijn. Dit betreffen facturen van de verzoekende partij aan ISFI.

3.7. Op 20 december 2022 verzendt de verwerende partij de volgende e-mail aan de verzoekende partij:

“Betreft POS/HBAC/22/4024 (monster 3119-22-0105) omtrent een te hoog gehalte aan pyrrolizidine alkaloiden in komijn afkomstig van operator ISFI.

Persbericht:

<https://www.favvafsa.be/consumenten/productterugroepingen/2022/2022-12-12b.asp>

Uit verder onderzoek bij operator ISFI blijkt dat zij twee partijen grondstof homogeen hebben vermengd om tot de partij komijn te komen die werd bemonsterd. Beide partijen zijn van jullie afkomstig. De leverbonnen kan u terugvinden in bijlage.

Kunnen jullie de volledige tracersing IN en UIT van deze partijen opmaken?

Zijn er andere klanten dan ISFI betrokken?
Zijn er eventueel analyseresultaten beschikbaar voor deze partijen?”

Op 22 december 2022 beantwoordt de verzoekende partij deze e-mail van de verwerende partij als volgt:

“(…)
Zoals zonet telefonisch besproken willen wij de limiet voor PAs die door het FAVV gehanteerd wordt betwisten.
Wij sturen morgen de uitgeschreven argumentatie door.
Kunnen jullie de volledige tratering IN en UIT van deze partijen opmaken?
1. Partij van 4800 kg was 1 batch en deze werd volledig bij Klant ISFI in België geleverd.
2. Andere partij werd bij klant ISFI geleverd + andere niet Belgische klanten.
Zijn er andere klanten dan ISFI betrokken?
Ja, zoals hierboven aangegeven werd de partij ook geleverd bij klanten buiten België. Aangezien de transitie periode nog steeds geldt waarbij geen limiet gehanteerd wordt voor PA's in cumin, is dit product conform wetgeving in deze andere landen.
Zijn er eventueel analyseresultaten beschikbaar voor deze partijen?
Ja, zie bijlage de resultaten van deze partij. Het PA resultaat ligt in lijn met de resultaten gevonden door het FAVV na heranalyse. Deze COA werd ook met de klant gedeeld bij levering.
(…)”

Op 23 december 2022 vraagt de verwerende partij aan de verzoekende partij om zo snel mogelijk een volledige tratering te sturen van de buitenlandse operatoren.

Op 23 december 2022 bezorgt de verzoekende partij aan de verwerende partij haar argumentatie betreffende de door de verwerende partij gestelde limiet en vraagt aan de verwerende partij om deze argumentatie door te nemen alvorens verdere stappen te ondernemen.

Op 30 december 2022 vraagt de verwerende partij aan de verzoekende partij om uiterlijk maandag 2 januari 2023 (18u) de tratering UIT te bezorgen. Zij geeft daarbij aan dat, gezien het enkel gaat om buitenlandse klanten, een RASFF27 zal opgesteld worden en dat het aan de betrokken buitenlandse autoriteiten is om te beslissen wat met de producten moet gebeuren. Wegens gebrek aan reactie vanwege de verzoekende partij herhaalt de verwerende partij op 3 januari 2023 deze vraag naar het doorsturen van de tratering.

Op 5 januari 2023 wordt door een controleur van de verwerende partij ten aanzien van de verzoekende partij vastgesteld dat zij medewerking weigert vanwege het niet-overmaken van de volledige tracering, wat een overtreding uitmaakt van artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 ‘houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’ (hierna: koninklijk besluit van 22 februari 2001). Op 10 januari 2023 wordt daarvan proces-verbaal van overtreding opgesteld (PV/2917/23/0001/OVB).

3.8. Op 9 januari 2023 vragen de raadslieden van de verzoekende partij hen de originele *recall*-beslissing te bezorgen waarop de verzoeken van de verwerende partij zijn gebaseerd. Zij wijzen ook op het uitblijven van een reactie vanwege de verwerende partij aangaande het willig beroep van de verzoekende partij tegen die *recall*-beslissing en vragen de verwerende partij daarom hen in te lichten over de beroepsmogelijkheden.

In antwoord hierop, bezorgt de verwerende partij hen op 10 januari 2023 het initiële analyseresultaat, de tegenanalyse, een aantal nota's, alsook de volgende brief met extra informatie:

Communicatie van het FAVV aan operator European Spice Services (Kleine Dweersstraat, 75 9140 Temse; VEN 2.093.044.719) en advocatenkantoor Legallab (Av. H. Jaspar 103, 1060 Brussels) betreffende het verhoogd gehalte aan pyrrolizidine alkaloiden in het officieel monster gemalen komijn met referte 3119/22/0105.

Op 11/10/2022 werd door het FAVV bij een groothandel een monster genomen van gemalen komijn. In dit monster met referentie 3119/22/0105 werd een gehalte vastgesteld van 5298 µg/kg voor de som van pyrrolizidine alkaloiden zoals gedefinieerd in de bijlage van verordening 1881/2006¹ (zie analyseverslag bijlage 1). De betrokken groothandel wenste geen tegenanalyse te laten uitvoeren. Vervolgens werd contact opgenomen met de leverancier van deze gemalen komijn, namelijk de operator ISFI (International Spice & Food Import), Avenue de l'Industrie 18-20, 1420 Braine-l'Alleud. Zij wensten wel een tegenanalyse te laten uitvoeren op dit monster en dit werd uitgevoerd bij een erkend laboratorium van hun keuze, namelijk Sciensano. Op 25/11/2022 ontvingen we het resultaat van de tegenanalyse: er werd een gehalte vastgesteld van 2926 µg/kg voor de som van pyrrolizidine alkaloiden (zie analyseverslag bijlage 2).

De verordening 1881/2006 (gewijzigd door VO 2020/2040) legt een maximumgehalte vast van 400 µg/kg in komijnzaad (zie punt 8.4.11 van de bijlage van deze verordening) en dit sinds 1/07/2022. Er is echter een overgangperiode voorzien waardoor de levensmiddelen die vóór 1/07/2022 rechtmatig in de handel zijn gebracht, en geen risico betekenen voor de consument, tot en met 31/12/2023 op de markt mogen worden aangeboden.

Pyrrolizidine alkaloiden zijn giftig voor de lever, longen, cardiovasculaire systemen en nieren. 1,2-onverzadigde pyrrolizidine alkaloiden zijn kankerverwekkende en genotoxische verbindingen voor de mens. Meer informatie omtrent de toxiciteit van deze alkaloiden staat vermeld in het EFSA advies van 2017².

Naar aanleiding van het analyseresultaat voor het monster met referentie 3119/22/0105 voerde het FAVV een risicobeoordeling uit. Hieruit bleek dat er een chronisch risico is voor de consument.

Bijgevolg werd op 12/12/2022 beslist dat een recall noodzakelijk was voor deze partij gemalen komijn en dit werd gecommuniceerd aan operator ISFI, die deze partij terugriep van bij de consument. Deze beslissing werd genomen op basis van artikel 14 van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden, dat bepaalt:

1. *Levensmiddelen worden niet in de handel gebracht indien zij onveilig zijn.*
2. *Levensmiddelen worden geacht onveilig te zijn indien zij worden beschouwd als:*
 - a) *schadelijk voor de gezondheid;*
 - b) *ongeschikt voor menselijke consumptie.*
3. *Bij de beoordeling of een levensmiddel onveilig is, worden de volgende punten in aanmerking genomen:*
 - a) *de normale omstandigheden van het gebruik van het levensmiddel door de consument, alsmede in alle stadia van productie, verwerking en distributie, en*

¹ Verordening (EG) nr. 1881/2006 van de Commissie van 19 december 2006 tot vaststelling van de maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen

² <https://www.efsa.europa.eu/nl/efsa-journal/pub/4906>

b) de informatie die aan de consument wordt verstrekt, inclusief de informatie op het etiket, of andere informatie die algemeen voor consumenten beschikbaar is betreffende het vermijden van specifieke nadelige gezondheidseffecten van een bepaald levensmiddel of een categorie levensmiddelen.

4. Bij de beoordeling of een levensmiddel schadelijk voor de gezondheid is, worden de volgende punten in aanmerking genomen:

a) niet alleen het vermoedelijke onmiddellijke en/of kortetermijn- en/of langetermijneffect dat het levensmiddel heeft op de gezondheid van iemand die het consumeert, maar ook het effect op diens nakomelingen;

b) de vermoedelijke cumulatieve toxische effecten;

c) de bijzondere fysieke gevoeligheden van een specifieke categorie consumenten ingeval het levensmiddel voor die categorie consumenten bestemd is.

5. Bij de beoordeling of een levensmiddel ongeschikt is voor menselijke consumptie, wordt bezien of een levensmiddel onaanvaardbaar is voor menselijke consumptie, gelet op het gebruik waarvoor het is bestemd, als gevolg van verontreiniging door vreemd materiaal of anderszins, of door verrotting, kwaliteitsverlies of bederf.

6. Wanneer een onveilig levensmiddel deel uitmaakt van een partij of zending van dezelfde klasse of omschrijving, wordt aangenomen dat alle levensmiddelen in die partij of zending onveilig zijn, tenzij een uitvoerig onderzoek geen aanwijzingen oplevert dat de rest van de partij of zending onveilig is."

Naar aanleiding van deze recall werd door het FAVV op 14/12/2022 een RASFF³ melding opgesteld met referentie 2022.7352.

Uit verder onderzoek bij operator ISFI bleek dat zij twee partijen grondstof ontvingen van operator European Spice Services die zij vervolgens homogeen hebben vermengd om tot de partij komijn te komen die door het FAVV werd bemonsterd (zie leverbonnen in bijlage 3 en 4). Het was bijgevolg dus niet mogelijk om te bepalen welke partij komijn de te hoge gehalten aan pyrrolizidine alkaloiden bevatte. Bijgevolg zijn in toepassing van artikel 14, punt 6, van bovengenoemde verordening 178/2002 beide partijen grondstof betrokken bij de recall.

Op 20/12/2022 contacteerde het FAVV European Spice Services met de vraag naar de volledige tracing van deze partijen gemalen komijn. Op 22/12/2022 ontvingen wij volgend antwoord op onze drie vragen:

Vraag 1: Kunnen jullie de volledige tracing IN en UIT van deze partijen opmaken?

1) Partij van 4800 kg was 1 batch en deze werd volledig bij Klant ISFI in België geleverd.

2) Andere partij werd bij klant ISFI geleverd + andere niet Belgische klanten.

Vraag 2: Zijn er andere klanten dan ISFI betrokken?

Ja, zoals hierboven aangegeven werd de partij ook geleverd bij klanten buiten België. Aangezien de transitie periode nog steeds geldt waarbij geen limiet gehanteerd wordt voor PA's in cumin, is dit product conform wetgeving in deze andere landen.

Vraag 3: Zijn er eventueel analyseresultaten beschikbaar voor deze partijen?

Ja, zie bijlage de resultaten van deze partij. Het PA resultaat ligt in lijn met de resultaten gevonden door het FAVV na heranalyse. Deze COA werd ook met de klant gedeeld bij levering.

Uit dit antwoord bleek dus dat de betrokken partijen enkel aan ISFI en aan buitenlandse klanten werden geleverd. Daarenboven werd het verhoogde gehalte aan pyrrolizidine alkaloiden bevestigd door de analyseresultaten die door European Spice Services werden voorgelegd (respectievelijk 2265

³ RASFF = Rapid Alert System for Food and Feed

µg/kg en 2022 µg/kg, zie bijlagen 5 en 6). De recall voor de partij die aan ISFI werd geleverd werd reeds volledig uitgevoerd.

Op 28/12/2022 ontving het FAVV van European Spice Services een document met de argumentatie waarom ze de tracersing niet wilden doorsturen (zie bijlage 7). In dit document wordt verwezen naar de overgangperiode vermeld in VO 2020/2040. Het FAVV betwist niet dat dit product inderdaad onder deze overgangperiode valt en daarom werd de norm van 400 µg/kg in dit dossier ook niet toegepast maar werd een risicobeoordeling uitgevoerd. De wettelijke basis voor het opleggen van de recall bij operator ISFI is artikel 14 van VO 178/2002 (zoals hierboven vermeld). Het ontbreken van een norm voor een bepaalde parameter in een bepaald levensmiddel wil niet zeggen dat er geen enkele voorwaarde is om dit levensmiddel op de markt te brengen: er moet altijd rekening gehouden worden met een mogelijk risico voor de consument. Daarenboven wordt er geen bijkomende recall opgelegd aan operator European Spice Services gezien de rest van de betrokken partijen enkel aan buitenlandse klanten is uitgeleverd. Er wordt enkel gevraagd om de volledige tracersing IN (leverancier) en UIT (buitenlandse klanten) over te maken zodat het FAVV dit kan toevoegen in de RASFF melding 2022.7352. Gezien de norm van 400 µg/kg nog niet van toepassing is op deze partijen, en de maatregelen in België gebaseerd zijn op een risicobeoordeling uitgevoerd door het FAVV, zal aan de buitenlandse bevoegde autoriteiten enkel de tracersing en de analyseresultaten gecommuniceerd worden. Vervolgens is het aan de betrokken buitenlandse autoriteiten om te bepalen welke maatregelen nodig zijn voor de producten die verdeeld zijn op hun grondgebied.

Wij dringen er dan ook op aan om ten laatste tegen 11/01/2023 om 14u deze volledige tracersing (leverancier en buitenlandse klanten) over te maken aan het FAVV.

”

Op 10 januari 2023 antwoorden de raadsleden van de verzoekende partij dat zij in dit antwoord de door hen opgevraagde informatie echter niet terugvinden, en meer in het bijzonder:

- 1) de originele *recall*-beslissing (op 12 december 2022 gecommuniceerd aan ISFI)
- 2) de mogelijkheden tot het instellen van een georganiseerd administratief beroep tegen die *recall*-beslissing.

Op 18 januari 2023 bezorgt de verwerende partij aan de raadsleden van de verzoekende partij de geanonimiseerde originele *recall*-beslissing, waarop de raadsleden van de verzoekende partij antwoorden daarmee nog geen antwoord te hebben gekregen op hun vraag naar de beroepsmogelijkheden.

Op 24 januari 2023 bezorgt de verwerende partij het volgende antwoordschrijven aan de raadsleden van de verzoekende partij:

“De verplichting om gevolg te geven aan een productterugroeping vloeit voort uit de toepasselijkheid van de wettelijke criteria hieromtrent. Artikel 8, §2 van het Koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole,

meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen bepaalt hieromtrent het volgende:

§ 2. Indien een operator van mening is of redenen heeft om aan te nemen dat een product dat hij ingevoerd, geproduceerd, gekweekt, geteeld, verwerkt, vervaardigd, gedistribueerd of in de handel gebracht heeft niet aan de voorschriften inzake veiligheid van de voedselketen voldoet, leidt hij onmiddellijk de procedures in om het betrokken product uit de handel te nemen wanneer dit de directe controle van deze eerste operator heeft verlaten, en het Agentschap daarvan in kennis te stellen. Indien het product de consument bereikt kan hebben, stelt de operator de consumenten op doeltreffende en nauwkeurige wijze in kennis van de redenen voor het uit de handel nemen, in voorkomend geval door middel van een persbericht, en roept zo nodig, wanneer andere maatregelen niet volstaan om een hoog niveau van gezondheidsbescherming te verwezenlijken, de reeds aan consumenten geleverde producten terug.

Krachtens deze regelgeving, is er dus geen beslissing van het FAVV vereist, opdat men als operator verplicht is zijn medewerking te verlenen hieraan. Uw cliënte werd door haar klant ISFI reeds in kennis gesteld van de aard en ernst van het probleem. Voorts is het zonder enige betwisting dat uw cliënte handel gedreven heeft in het betrokken product. Daarnaast is het duidelijk dat de betrokken komijn niet voldoet aan de voorschriften inzake de veiligheid van de voedselketen, gezien uit de uitgevoerde risicoanalyse van het FAVV blijkt dat er een risico is voor de consument.

Gelet op het feit dat de verplichting tot medewerking aan een productterugroeping niet voortvloeit uit een beslissing van het FAVV, doch enkel uit de toepasselijkheid van de wetgeving, staat tegen deze verplichting, bij gebrek aan een administratieve rechtshandeling, geen administratief beroep open. Er valt dus niet te verwijzen naar een geijkte beroepsprocedure. Hierbij valt in herinnering te brengen dat een verwittiging, een ingebrekestelling of een aansporing door het bestuur op zich geen rechtshandeling vormt (zie o.a. RvS 26 februari 2004, nr. 128.559, Verbeeck; OPDEBEEK I. en COOLSAET A. (eds.), *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, Die Keure, 2013, 62.). Indien de verplichtingen inzake medewerking met de productterugroeping (art. 8 van het geciteerde KB van 14 november 2003), en inzake overmaking van de tracers (art. 6 van het geciteerde KB van 14 november 2003) niet nageleefd worden, vormt dit een misdrijf (art. 4, §§ 3 en 4 van het Koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het FAVV en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen), waarvoor een proces-verbaal van overtreding opgesteld kan worden. Mochten de verplichtingen inzake tracers en productterugroeping niet nageleefd worden, en indien hiervoor een proces-verbaal opgemaakt zou worden, staat uiteraard een administratief beroep open ingeval van een administratieve boete (art. 7 van het geciteerde KB van 22 februari 2001). Indien het dossier overgemaakt wordt aan de procureur des Konings, gelden de gemeenrechtelijke rechten van verdediging.

Ondergeschikt is het zo dat de verplichting van uw cliënte om mee te werken aan de productterugroeping is ontstaan, doordat operator ISFI uw cliënte in kennis gesteld heeft van de aard van het probleem. De communicatie tussen het FAVV en operator ISFI heeft op zich dus geen enkel rechtsgevolg gehad voor uw cliënte, zodat het niet in te zien valt op welke wijze uw cliënte een belang kan hebben bij een administratief beroep omtrent deze communicatie.

Langs deze weg meen ik dat ik u afdoende geïnformeerd heb over de toepasselijke procedures, en dat daarnaast ook voldaan werd aan uw verzoek in het kader van de openbaarheid van bestuur.

Momenteel blijft het echter wel zo dat uw cliënte nog steeds verzaakt aan haar verplichting om de volledige traceerbaarheid van de betrokken loten aan het FAVV mede te delen (art. 6 van het geciteerde KB van 14 november 2003). Uw

cliënte wordt dan ook met aandrang gesommeerd deze verplichting onmiddellijk na te komen.”

3.9. Op 31 januari 2023 wordt de verwerende partij door middel van een aangetekend schrijven vanwege de raadslieden van de verzoekende partij in gebreke gesteld om:

- de terugroepingsbeslissing d.d. 12 december 2022 betreffende partij komijn (lot P160377) en de daaruit volgende eis aan de verzoekende partij om de volledige traceringsovername te maken, in te trekken en
- over te gaan tot betaling van een schadevergoeding.

3.10. Op 3 februari 2023 wordt een proces-verbaal van erratum opgesteld (PV/2917/23/0002/OVB) van het proces-verbaal van overtreding van 10 januari 2023 (PV/2917/23/0001/OVB).

3.11. Met een e-mail van 6 februari 2023 van de verwerende partij aan ISFI wordt de vraag tot terugroeping uit de e-mail van 12 december 2022 bijkomend rechtgezet. Met de e-mail van 6 februari 2023 wordt de in de e-mail van 12 december 2022 aan ISFI gemelde informatie vernietigd en vervangen.

3.12. Met een aangetekend schrijven d.d. 7 februari 2023 beantwoordt de verwerende partij de ingebrekestelling van 31 januari 2023 tot intrekking van de terugroepingsbeslissing van 12 december 2022 betreffende partij komijn (lot 160377) als volgt:

“In uw e-mail van dinsdag 31.01.2023 wenste u een willig beroep in te stellen tegen de administratieve maatregel die aan operator ISFI opgelegd werd. De betrokken beslissing was evenwel enkel gericht aan ISFI, en niet aan uw cliënte. Deze beslissing heeft uit zichzelf derhalve geen verplichtingen doen ontstaan voor cliënte, zodat een belang in hoofde van uw cliënte bij het beroep tegen deze beslissing ontbreekt. Aangezien in hoofde van uw cliënte elk belang omtrent deze beslissing ontbreekt, is uw beroep tegen deze beslissing onontvankelijk, en zullen de erin vervatte bezwaren niet inhoudelijk behandeld worden.

Uw e-mail lijkt daarnaast uit te gaan van een onjuiste rechtsopvatting. De verplichting om uitvoering te geven aan een productterugroeping, ontstaat immers van zodra een operator kennis heeft van een voedselveiligheidsrisico omtrent een product dat men verhandeld heeft (art. 8 van het Koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen). De verplichting om uitvoering te geven aan een productterugroeping, geldt dus door de loutere toepasselijkheid van de wetgeving,

m.n. art. 8 van het geciteerde Koninklijk besluit van 14 november 2003. Er is geen beslissing vanwege het FAVV vereist om de verplichtingen van een operator inzake een productterugroeping te doen ontstaan, maar niets belet het FAVV om ook een beslissing te nemen waarin deze reeds bestaande verplichting bevestigd wordt.

Verder lijkt u de verplichtingen inzake traceerbaarheid (art. 6 van het geciteerde Koninklijk besluit van 14 november 2003) en inzake productterugroeping (art. 8 van het geciteerde Koninklijk besluit van 14 november 2003) door elkaar te halen. Deze onderscheiden verplichtingen hebben elk een andere inhoud.

Los van de vraag of een operator gevolg dient te geven aan een productterugroeping, dient elke operator de traceerbaarheid van een product aan het FAVV mede te delen, wanneer men hiertoe verzocht wordt (art. 3 van het Koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het FAVV en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen); de verplichtingen om de traceerbaarheid aan het FAVV over te maken, blijft ook van toepassing indien er geen sprake zou zijn van een productterugroeping. De verplichting om de tracersing aan het FAVV over te maken, vloeit dus geenszins voort uit de verplichting van een andere operator om een productterugroeping te realiseren, doch enkel uit het verzoek van het FAVV. Elke operator dient deze tracersing steeds te kunnen aantonen.

U voert echter betwistingen omtrent een productterugroeping, terwijl in de huidige stand van zaken het FAVV uw cliënte enkel verzocht heeft om de tracersing over te maken. De diverse e-mails omtrent de productterugroeping vormen dus geen antwoord op de vraag om de tracersing over te maken.

Ondanks herhaalde verzoeken van het FAVV, blijft uw cliënte echter weigeren om de tracersing over te maken. Er is hierbij sprake van een moedwillige weigering, aangezien uw cliënte (stuk 12 van uw e-mail d.d. 31.01.2023) de identiteit van de afnemers onleesbaar gemaakt heeft.

Verder stelt u dat er sprake is van een valsheid omtrent het proces-verbaal nr. 2917/23/0001/OVB. De materiële vergissingen werden ondertussen rechtgezet aan de hand van een erratum, dat reeds aan uw cliënte overgemaakt werd. Het betreft echter een onvrijwillige materiële anomalie en geen bewuste vervalsing, zodat het bijzondere opzet dat vereist is om te kunnen spraken van een valsheid, in deze ontbreekt.

Voorts stelt u het FAVV in gebreke om over te gaan tot het betalen van een schadevergoeding. De bedragen die in uw ingebrekestelling vermeld zijn, worden echter op geen enkele wijze onderbouwd. Bovendien is er geenszins sprake van een fout in hoofde van het FAVV, zodat niet ingezien kan worden op welke wijze de houding van het FAVV zou kunnen leiden tot de aangehaalde schade. Wat betreft de bedragen die geëist worden als schadevergoeding, tekent het FAVV dan ook alle voorbehoud aan.”

3.13. Op 14 maart 2023 wordt door de verwerende partij voorgesteld om op basis van het proces-verbaal van overtreding van 10 januari 2023 (PV/2917/23/0001/OVB) een administratieve boete op te leggen voor een bedrag van 750 euro. De verzoekende partij wordt gewezen op haar mogelijkheid om binnen de dertig dagen haar verweermiddelen hiertegen in te dienen, wat zij ook effectief op 13 april 2023 via haar raadslieden doet.

Op 9 juni 2023 verwerpt de verwerende partij op gemotiveerde wijze de verschillende verweerelementen van de verzoekende partij, zodat de administratieve boete van 750 euro behouden blijft.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van gebrek aan belang in hoofde van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord de niet-ontvankelijkheid van het beroep op wegens gebrek aan belang in hoofde van de verzoekende partij.

De verwerende partij laat in essentie gelden dat de verzoekende partij niet doet blijken van een persoonlijk, rechtstreeks, actueel en volgehouden belang bij het instellen van een beroep tot nietigverklaring, nu zij geen enkel nadeel ondervindt ten gevolge van de gehanteerde marges conform de MOE-benadering. Zij benadrukt dat de vermeende bestreden beslissing geen maatregel betreft, nu op grond van een risicoanalyse een drempel werd bepaald en vervolgens de verzoekende partij besliste over te gaan tot een herroeping van komijn ISFI 400 gr, lot P160377 bij operator ISFI. Volgens de verwerende partij is de bestreden beslissing geen maatregel dewelke aan de verzoekende partij werd opgelegd, noch mocht zij ervan enig nadeel ondervinden ingevolge deze gehanteerde marges. Evenmin werd enige andere concrete maatregel opgelegd aan de verzoekende partij, nu haar enkel werd verzocht om de volledige traceringsgegevens te willen bezorgen inzake de inkomende en uitgaande komijn die afkomstig is van operator IFSI aan wie de maatregel inzake terugroeping werd opgelegd. De verwerende partij wijst er voorts op dat uit het nazicht inzake de RASFF-melding blijkt dat enkel in België maatregelen werden getroffen en dat de verzoekende partij, die geen komijn levert aan Belgische klanten, geen enkel nadeel kon lijden en bijgevolg haar handelsactiviteiten op geen enkel moment werden verhinderd. De gebeurlijke nietigverklaring van de beslissing waarbij 1185 µg/kg als

veiligheidsdrempel wordt gehanteerd, zou volgens de verwerende partij bijgevolg voor de verzoekende partij geen verandering teweegbrengen, nu de maatregel die werd genomen ten aanzien van ISFI geen enkel gevolg voor haar had. Haar activiteiten zijn op geen enkel moment gehinderd nu deze marges enkel in België worden gehanteerd en de verzoekende partij enkel komijn levert buiten België. Ten overvloede dient volgens de verwerende partij te worden vastgesteld dat i) de beslissing tot terugroeping van de partij komijn ISFI 400 gr, lot P160377 bij operator ISFI dateert van 12 december 2022; ii) geen beslissing werd genomen ten aanzien van de verzoekende partij; iii) de gehanteerde referentiewaarden geen beslissing van de verwerende partij betreft, doch dat de marge 1185 µg/kg een drempel betreft dewelke voortvloeit uit een risicoanalyse die werd uitgevoerd voor de aanwezigheid van pyrrolizidine-alkaloïden in komijn en waaruit bleek dat er vanaf dat gehalte een risico is voor de consument; iv) de enige beslissing welke werd genomen, betreft de beslissing tot *recall* van 12 december 2022, dewelke op basis van deze risicoanalyse werd gecommuniceerd naar de klant van de verzoekende partij, ISFI.

In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat de stelling van de verzoekende partij dat aan haar geen administratieve boete zou zijn opgelegd indien de verwerende partij de Europese regelgeving correct zou hebben toegepast, geenszins kan worden bijgevalen. De bevoegdheid van de verwerende partij teneinde de traceringgegevens op te vragen bij een operator heeft geen uitstaans met het hanteren van een bepaalde drempelwaarde, doch vloeit voort uit haar controlebevoegdheid conform artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001. De verwerende partij wijst er op dat zij in het kader van haar controlebevoegdheid elk document, elke uitleg of inlichting kan doen verschaffen die ze nodig acht voor het uitoefenen van haar controleopdracht. Voorts laat de verwerende partij gelden dat: i) in zoverre de verzoekende partij melding maakt van een vermeende nadelige concurrentiepositie, reputatieschade en gederfde winst, elk concreet bewijs ter onderbouwing van deze bewering ontbreekt en deze stelling puur speculatief blijft. Evenmin doet haar verwijzing naar overweging 3 van verordening (EG) nr. 1881/2006, welke werd opgeheven op 24 mei 2023, afbreuk aan de bevoegdheid van de verwerende partij een individuele risicobeoordeling uit te voeren; ii) enkel in België maatregelen werden getroffen

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.796 XII-9613-16/26

waarbij de verzoekende partij haar handelsactiviteiten geenszins verhinderd werden en derhalve noch van enige reputatieschade sprake kan zijn; iii) zij binnen haar wettelijke opdracht om de voedselveiligheid te bewaken heeft gehandeld; iv) het bestaan van gerechtvaardigde verwachtingen niet impliceert dat het de verwerende partij enkel toegelaten is om op te treden indien vastgelegde drempelwaarden overschreden worden; v) in het kader van haar bevoegdheid zij een geval-specifieke risicoanalyse kan uitvoeren op basis van bepaalde wetenschappelijke inzichten, omstandigheden en voorzorgsprincipes en vi) in tegenstelling tot wat wordt voorgehouden door de verzoekende partij zij geen foutieve berekeningsmethode heeft gehanteerd.

5. Anticiperend omschrijft de verzoekende partij in het verzoekschrift haar belang in essentie als volgt:

“In casu, is de bepaling van een drempelwaarde voor de aanwezigheid van pyrrolizidinealkaloïden in komijn opgenomen in een algemene regel griendhoudend, o.m. voor [de verzoekende partij] [...], nu het voor alle parcellen komijn die vóór 1 juli 2022 op de markt werden gezet een nieuwe, striktere, drempelwaarde vormt.”

In de memorie van wederantwoord benadrukt de verzoekende partij dat de beslissing van het FAVV om de actiegrens van 1.185 µg/kg voor pyrrolizidine-alkaloïden in komijn te implementeren een reglementaire rechtshandeling uitmaakt die abstracte, algemene, onpersoonlijke en afdwingbare rechtsregels bevat. De actiegrens vormt volgens de verzoekende partij voor alle parcellen komijn die vóór 1 juli 2022 op de markt werden gezet, inclusief door de verzoekende partij, een nieuwe, striktere, drempelwaarde. Het verband tussen de actiegrens van 1.185 µg/kg voor pyrrolizidine-alkaloïden in komijn en de verzoekende partij, een leverancier van voedselveilige specerijen, kruiden en gedroogde groenten, is volgens haar voldoende geïndividualiseerd. Volgens de verzoekende partij krijgt zij “gezagshalve” een retroactieve verplichting opgelegd voor al haar rechtmatig op de markt gebrachte parcellen komijn, zodat haar rechtstoestand manifest is gewijzigd. Hierbij dient overigens te worden benadrukt dat dit des te meer geldt gezien de aard van de voedselketen. Een terugroeping beïnvloedt doorgaans niet één operator, maar exploitanten van levensmiddelenbedrijven van de volledige voedselketen. Het FAVV zal zich

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.796 XII-9613-17/26

ongetwijfeld bewust zijn van de aaneenschakeling aan aansprakelijkheid en schadeclaims die een productterugroeping, gedaan op basis van een actiegrens, met zich meebrengt. De verzoekende partij ondervindt dus én als leverancier, én als afnemer de gevolgen van de actiegrens. De griefhoudende gevolgen zijn volgens de verzoekende partij niet beperkt tot één land (te dezen België), maar hebben een internationale dimensie. Belgische exploitanten van levensmiddelenbedrijven krijgen door de strengere actiegrens te dezen te maken met buitenlandse leveranciers die twijfelen of weigeren om hun producten aan te leveren. Deze concurrentievervalsing is volgens de verzoekende partij exact wat de Europese regelgever wilde vermijden met de vaststelling van maatregelen op communautair niveau. In voorliggend geval is het concurrentieel nadeel voor de Belgische exploitanten volgens de verzoekende partij bijzonder groot, gezien de significant soepelere regelgeving over pyrozinidine-alkaloïden in de andere EU-lidstaten en zelfs de rest van de wereld. Ten overvloede dient volgens de verzoekende partij te worden opgemerkt dat de nieuwe actiegrens de oorzaak vormt van het verzoek van het FAVV aan haar om de traceringsgegevens voor lot P160377 over te maken. Hierbij werd de verzoekende partij voor de onmogelijke keuze geplaatst tussen 1) het scheppen van een precedent ten aanzien van andere EU-lidstaten en dienovereenkomstig mogelijke bijkomende productterugroepingen ten aanzien van buitenlandse afnemers, met alle (wederrechtelijke) gevolgen van dien voor de verzoekende partij en haar leveranciers (o.m. schadeclaims); en 2) het beschuldigd worden van een beweerdelijk wanbedrijf. Uiteindelijk werd haar een administratieve boete ten bedrage van 750 EUR opgelegd ingevolge de vermoedelijke wanbedrijven uiteengezet in PV 2917/23/0001/OVB. De verzoekende partij is de mening toegedaan dat zij wel degelijk een persoonlijk nadeel ondervond ingevolge de bestreden beslissing. Concluderend stelt de verzoekende partij dat zij naast de algemene gevolgen van de reglementaire akte (de actiegrens), i.e. een wijziging van haar rechtstoestand, zij ook reeds gevolgen uit een toepassing *in concreto* van de reglementaire akte ondervond.

In haar laatste memorie laat de verzoekende partij vooreerst gelden dat zij door het FAVV werd verplicht om traceringsgegevens te verstrekken met betrekking tot de betrokken partijen komijn naar aanleiding van de drempelwaarde van 1185 µg/kg, terwijl indien het FAVV de Europese regelgeving

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.796 XII-9613-18/26

correct had toegepast, zij daartoe niet verplicht kon zijn en zij geen administratieve boete wegens vermeende schending van artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 kon worden opgelegd. Het feit dat, zoals aangegeven in het auditorsverslag, de administratieve boete uitsluitend verband houdt met de medewerking aan het onderzoek, neemt volgens de verzoekende partij niet weg dat deze verplichting tot medewerking enkel is ontstaan doordat de verwerende partij de actiegrens als afdwingbare norm heeft toegepast. Daarnaast benadrukt de verzoekende partij dat zij in een nadelige concurrentiepositie werd geplaatst ten opzichte van haar buitenlandse concurrenten. De toepassing van een strengere nationale actiegrens door het FAVV is volgens haar niet alleen onwettig, maar schept ook rechtsonzekerheid en concurrentievervalsing, temeer nu de toepassing van een strengere norm 1185 µg/kg niet is geharmoniseerd binnen de Europese Unie, wat leidt tot ongelijke behandeling van Belgische exploitanten. De verzoekende partij ondervindt rechtstreeks nadeel doordat buitenlandse leveranciers en klanten terughoudend zijn of weigeren om handel te drijven met Belgische marktdeelnemers uit vrees voor strengere nationale handhaving. Het lot P160377, waarvoor het FAVV een *recall* aan ISFI heeft opgelegd ten gevolge van de toepassing van de bestreden maatregel 1185µg/kg, veroorzaakte een direct, persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig belang, aangezien deze *recall* uitsluitend betrekking had op komijn die door de verzoekende partij was geleverd. Bijgevolg verzocht ISFI de verzoekende partij om de integrale terugbetaling van dat lot, en bovendien werd er ten gevolge hiervan door ISFI geen komijn, noch andere kruiden meer bij haar besteld. De verzoekende partij benadrukt dat ISFI een grote afnemer was, en het feit dat ISFI geen aankopen meer bij haar doet een direct gevolg is van de toepassing door het FAVV van de bestreden maatregel. Daarnaast kopen de klanten van ISFI door dit voorval, geen kruiden meer die afkomstig zijn van de verzoekende partij, via ISFI of via een andere tussenpersoon/grossist. Zodoende verloor de verzoekende partij een grote omzet en marktaandeel ten gevolge van deze onterechte noodzakelijk publieke en door de ganse betrokken sector geziene *recalls* in toepassing van de bestreden maatregel, en leed zij aanzienlijke reputatieschade, eveneens ten aanzien van de klanten in haar doelgroep die nog geen klanten waren. De verzoekende partij wijst vervolgens naar de gederfde winst en de geleden schade naar aanleiding van het verlies van klant ISFI en een deel van de afzetmarkt, wat volgens haar een direct gevolg is van de

hantering van het door het FAVV gehanteerde foutieve criterium in de bestreden beslissing. Zij benadrukt dat de vernietiging van de bestreden beslissing haar alleszins een voordeel zal opleveren, aangezien zij haar verloren klant ISFI zou kunnen terugwinnen, haar reputatie zal worden hersteld en zij zich door de vernietiging van de beslissing met resultaat zal kunnen inzetten om verloren cliënteel en afzetmarkt terug te winnen.

Voorts is de wetenschappelijke onderbouwing van de door het FAVV vastgestelde drempelwaarde van 1185 µg/kg volgens de verzoekende partij onjuist. Dienaangaande laat zij gelden dat: i) het FAVV zich op een norm voor chronische blootstelling baseert in plaats van de Benaderde Dagelijkse Maximale Inname (BDMI) voor acute blootstelling, wat leidt tot een onrealistische verlaging van de toegestane waarde en een miskenning van de relevante wetenschappelijke methodologieën vormt en ii) de hierdoor opgelegde terugroeping tot financiële schade leidt, waaronder een vertrouwensbreuk en reputatieschade ten aanzien van haar klanten. De verzoekende partij benadrukt dat zij haar producten verhandelde in overeenstemming met de geldende Europese normen, waarbij zij ervan uitging dat de grenswaarden die in de Europese wetgeving werden vastgesteld, de geldende normen zouden blijven. De bekendmaking van verordening (EU) 2020/2040 gaf volgens haar duidelijke richtlijnen voor pyrrolizidine-alkaloïden in komijn. De beslissing van het FAVV van onbekende datum om de drempelwaarde vast te leggen is dus genomen na de bekendmaking van Verordening 2020/2040. Op dat ogenblik is het FAVV, overeenkomstig de bepalingen van verordening (EEG) nr. 315/93 van de Raad van 8 februari 1993 'tot vaststelling van communautaire procedures inzake verontreinigingen in levensmiddelen', van verordening (EG) Nr. 1881/2006 en van verordening (EU) 2020/2040, volgens de verzoekende partij niet meer bevoegd om dergelijke drempelwaarde te bepalen. Als gevolg van de vastgestelde Europese norm had de verzoekende partij een gerechtvaardigd vertrouwen dat deze norm zou gelden en dat nationale autoriteiten, zoals het FAVV, zich daaraan zouden houden. Het FAVV heeft volgens de verzoekende partij, na de bekendmaking van verordening (EU) 2020/2040, een strengere drempelwaarde van 1.185 µg/kg vastgesteld zonder de vereiste wettelijke basis. Dit handelen van het FAVV schendt volgens de verzoekende partij haar gerechtvaardigde verwachtingen over de stabiliteit en voorspelbaarheid van de

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.796

wetgeving. Tot slot laat de verzoekende partij nog gelden dat, in zoverre in het auditorsverslag wordt aangegeven dat de drempelwaarde van 1185 µg/kg geen gevolgen heeft voor haar, aangezien de terugroepmaatregel enkel is toegepast op ISFI, deze redenering onjuist is, aangezien zij werd verplicht de traceringsgegevens van de betrokken partijen komijn te verstrekken, wat een direct gevolg was van de gehanteerde drempelwaarde door het FAVV, die werd bepaald op basis van een onjuiste berekening.

Beoordeling

6. Door het auditoraat wordt tot de gegrondheid van de exceptie besloten op grond van de volgende overwegingen:

“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.

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. Met andere woorden moet de gevorderde nietigverklaring aan het nadeel van de bestreden administratieve rechtshandeling kunnen verhelpen. Het belang als ontvankelijkheidsvoorwaarde verbiedt beroepen die een zuiver symbolische nietigverklaring beogen of die enkel strekken tot het vernietigen in het belang van de wet, zonder dat de verzoekende partij enig voordeel, hoe miniem ook, kan halen uit die nietigverklaring.

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep, maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat, zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren.

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.

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 rechtshandeling 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 rechtshandeling 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.

In casu werd door de verwerende partij de drempelwaarde van 1185 µg/kg PA in komijn gehanteerd in het kader van de door haar uitgevoerde risicobeoordeling van specifiek drie monsters, waaronder het monster 3119-22-0105. Dat monster werd genomen van gemalen komijn bij groothandel Maison Despriet. Het betreffende product, dat effectief werd bemonsterd en waarvoor de verwerende partij dus die drempelwaarde van 1185 µg/kg heeft gehanteerd, betreft gemalen komijn afkomstig van leverancier ISFI. Die komijn werd bekomen nadat ISFI twee partijen grondstof homogeen heeft vermengd, zodat door de verwerende partij niet kon worden bepaald welke van die twee partijen grondstof (komijn) nu exact te hoge gehalten PA bevatte. Die twee partijen grondstof zijn afkomstig van verzoekster.

Het is met andere woorden enkel en alleen voor die specifiek bemonsterde gemalen komijn, afkomstig van leverancier ISFI en verder afkomstig van twee partijen grondstof van verzoekster, dat een risicobeoordeling werd gedaan. Het is dus enkel in dat specifieke kader dat die drempelwaarde van 1185 µg/kg gehanteerd werd door de verwerende partij.

Uit niets blijkt dat de verwerende partij die drempelwaarde van 1185 µg/kg sowieso, ook buiten dat specifieke kader van het hier effectief bemonsterde product, zou gaan hanteren. Met andere woorden kan niet worden aangenomen dat de verwerende partij op basis van de bovenvermelde risicobeoordeling die drempelwaarde van 1185 µg/kg zou hebben vastgelegd voor alle gelijkaardige – niet-bemonsterde – producten. Verzoekster maakt aldus niet aannemelijk dat die drempelwaarde voor de aanwezigheid van PA in komijn een algemene regel betreft die door de verwerende partij sowieso zal toegepast worden op alle partijen komijn die vóór 1 juli 2022 op de markt werden gebracht. De gehanteerde drempelwaarde van 1185 µg/kg heeft immers enkel betrekking op het product gemalen komijn, dat effectief bemonsterd werd en afkomstig was van leverancier ISFI en enkel betrekking heeft op slechts twee partijen komijn afkomstig van verzoekster en waarvoor specifiek een risicobeoordeling werd gedaan op basis waarvan dan die drempelwaarde werd gehanteerd.

In die zin kan al niet worden aangenomen dat verzoekster als leverancier van specerijen, kruiden en gedroogde groenten (waaronder komijn) sowieso nadeel zou lijden naar aanleiding van het hanteren van die drempelwaarde van 1185 µg/kg van PA in komijn door de verwerende partij. In tegenstelling tot wat verzoekster beweert, is immers geen sprake van een door de verwerende partij vastgelegde algemene regel van een maximumgehalte van 1185 µg/kg voor de aanwezigheid van PA in komijn, die van toepassing zou zijn op ALLE partijen komijn regelmatig op de markt gebracht vóór 1 juli 2022. De drempelwaarde van 1185 µg/kg werd immers enkel en alle[e]n gehanteerd in het hiervoor vermelde kader en heeft dus enkel en alleen betrekking op die twee partijen grondstof (komijn) afkomstig van verzoekster.

Ook wat specifiek die twee partijen grondstof (komijn) betreft, die vermengd zijn geworden door ISFI waarna het product gemalen komijn is geleverd bij groothandel Maison Despriet, waar dit product dan bemonsterd werd door de verwerende partij, kan de vraag worden gesteld wat exact het nadeel voor verzoekster is van de door de verwerende partij gehanteerde drempelwaarde van 1185 µg/kg en welk direct en persoonlijk voordeel een nietigverklaring van het *in casu* hanteren van een drempelwaarde van 1185 µg/kg van PA in de betreffende komijn haar kan verschaffen.

Met de verwerende partij moet immers worden opgemerkt dat de verwerende partij t.a.v. van verzoekster zelf geen enkele maatregel heeft opgelegd naar aanleiding van de te hoge gehalten PA die zijn vastgesteld geworden naar aanleiding van de door de verwerende partij gedane risicobeoordeling en op basis daarvan gehanteerde drempelwaarde.

Het is inderdaad niet aan verzoekster zelf maar wel aan ISFI dat naar aanleiding van de gehanteerde drempelwaarde van 1185 µg/kg van PA in komijn uiteindelijk de maatregel van terugroeping door de verwerende partij werd opgelegd.

Verzoekster wordt dienvolgens niet persoonlijk geraakt omwille van de door de verwerende partij gehanteerde drempelwaarde van 1185 µg/kg.

Voor zover verzoekster in haar memorie van wederantwoord beweert dat ook zijzelf wel degelijk de gevolgen van de door de verwerende partij gehanteerde drempelwaarde ondervindt door de mogelijke aaneenschakeling aan aansprakelijkheid en schadeclaims bij een productterugroeping t.a.v. de verschillende spelers in de volledige voedselketen, beperkt zij zich tot dit mogelijke gevolg voor haar van het hanteren van een drempelwaarde en de naar aanleiding daarvan enkel t.a.v. ISFI opgelegde maatregel (van terugroeping). Hierbij gaat zij uit van een louter hypothese zonder ook maar enigszins concreet aan te tonen dat dit gevolg zich t.a.v. haarzelf effectief heeft voorgedaan of zal voordoen. Dit is alleszins geen rechtstreeks uit het hanteren van de drempelwaarde zelf volgend nadelig effect voor verzoekster zelf.

Voor zover verzoekster het voor haar nadelige gevolg van de gehanteerde drempelwaarde nog situeert in het concurrentieel nadeel voor Belgische exploitanten in internationaal opzicht, blijft haar uiteenzetting zeer algemeen. Zij toont alleszins niet concreet aan dat zij zelf door de door de verwerende partij gehanteerde drempelwaarde voor wat de voornoemde twee partijen komijn betreft effectief zulk een concurrentieel nadeel zou hebben geleden.

Voor het overige laat verzoekster na ook maar enigszins aan te tonen – en kan ook niet worden ingezien – welk concreet nadeel zij nog effectief heeft geleden ten gevolge van het hanteren van die drempelwaarde.

Zoals gezegd, werd t.a.v. van verzoekster zelf geen enkele maatregel opgelegd. T.a.v. verzoekster heeft de verwerende partij enkel en alleen de vraag gesteld naar de volledige tracerings (leverancier) en UIT (klanten, buiten ISFI), waarop door verzoekster slechts gedeeltelijk werd geantwoord doordat één partij volledig aan ISFI werd geleverd en de andere partij aan ISFI en buitenlandse klanten (zonder verdere specificatie). Dit betreft enkel een vraag naar informatie vanwege de verwerende partij, niets meer en niets minder. Deze vraag doet op zichzelf dan ook geen enkel nadeel voor verzoekster ontstaan.

Voor zover verzoekster in haar memorie van wederantwoord wijst op mogelijke bijkomende productterugroepingen t.a.v. buitenlandse afnemers, gaat zij opnieuw uit van de loutere hypothese van het mogelijks opgelegd krijgen van een maatregel van terugroeping in het buitenland. Dit is dus geen vaststaand gegeven wat dan nog niet het rechtstreeks gevolg is van het hanteren van de drempelwaarde op zich. Ook het opgelegd hebben gekregen van een administratieve boete van 750 euro is geen rechtstreeks uit het hanteren van de drempelwaarde voortvloeiend nadeel, maar is enkel en alleen het gevolg van het niet hebben overgemaakt van de volledige tracerings en het aldus weigeren van medewerking met de verwerende partij, wat een overtreding uitmaakt van artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 ‘houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’.

Uit dit alles volgt dan ook dat verzoekster niet beschikt over het rechtens vereiste persoonlijk en rechtstreeks belang om het hanteren van een drempelwaarde van 1185 µg/kg voor de aanwezigheid van PA in de betreffende komijn, waarvoor verzoekster twee partijen grondstof blijkt te hebben geleverd, aan te vechten.

De door de verwerende partij opgeworpen exceptie van onontvankelijkheid wegens gebrek aan belang is derhalve gegrond.”

7. In zoverre de verzoekende partij in haar laatste memorie nog laat gelden dat i) de verplichting tot medewerking is ontstaan doordat de verwerende partij de actiegrens als afdwingbare norm heeft toegepast; ii) zij de ten gevolge van de toepassing van de bestreden maatregel door het FAVV opgelegde *recall* aan ISFI, een direct, persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig belang heeft, aangezien deze *recall* uitsluitend betrekking had op komijn die door haar was geleverd en zij bijgevolg werd verzocht om de integrale terugbetaling van dat het kwestieuze lot; iii) de gederfde winst en de geleden schade naar aanleiding van het verlies van klant ISFI en een deel van de afzetmarkt, een direct gevolg is van de hantering van het door het FAVV gehanteerde foutieve criterium in de bestreden beslissing en iv) de vernietiging van de bestreden beslissing haar een voordeel zal opleveren, aangezien zij haar verloren klant ISFI zou kunnen terugwinnen, haar reputatie zal worden hersteld en zij zich door de vernietiging van de beslissing met resultaat zal kunnen inzetten om verloren cliënteel en afzetmarkt terug te winnen, herhaalt de verzoekende partij haar standpunt zoals aangevoerd in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord zonder dienaangaande inhoudelijk nog een andere visie te geven op de beoordeling door het auditoraat.

In zoverre de verzoekende partij benadrukt dat i) zij haar producten verhandelde in overeenstemming met de geldende Europese normen, waarbij zij ervan uitging dat de grenswaarden die in de Europese wetgeving werden vastgesteld, de geldende normen zouden blijven; ii) het handelen van het FAVV haar gerechtvaardigde verwachtingen over de stabiliteit en voorspelbaarheid van de wetgeving schendt en iii) de drempelwaarde van 1185 µg/kg voor haar wel gevolgen heeft, aangezien de terugroepmaatregel enkel is toegepast op ISFI en zij werd verplicht de tracering van de betrokken partijen komijn te verstrekken, wat een direct gevolg was van de gehanteerde drempelwaarde door het FAVV, die werd bepaald op basis van een onjuiste berekening, wordt haar betoog evenmin bijgevalen.

De Raad van State stelt vast dat de bevoegdheid van de verwerende partij teneinde de traceringgegevens op te vragen bij een operator geen uitstaans heeft met het hanteren van een bepaalde drempelwaarde in het kader van een door haar uitgevoerde risicobeoordeling van specifieke monsters, doch

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.796 XII-9613-24/26

voortvloeit uit haar controlebevoegdheid overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 februari 2001, waarbij de verwerende partij binnen de grenzen van deze controlebevoegdheid alle noodzakelijke informatie kan opvragen die nodig wordt geacht voor het uitoefenen van deze controleopdracht. In zoverre de verzoekende partij de verplichting tot het verstrekken van de traceringsgegevens koppelt aan een op basis van een onjuiste berekening gehanteerde drempelwaarde, volstaat de vaststelling dat het niet aan de Raad van State toekomt de juistheid van de berekening te onderzoeken, noch te beoordelen. In zoverre de verzoekende partij zich tot slot beroept op gerechtvaardigde verwachtingen, volstaat de vaststelling dat de verwerende partij t.a.v. van de verzoekende partij zelf geen enkele maatregel heeft opgelegd naar aanleiding van de te hoge gehalten PA die zijn vastgesteld geworden naar aanleiding van de door de verwerende partij gedane risicobeoordeling en op basis daarvan gehanteerde drempelwaarde. Het is niet aan de verzoekende partij zelf maar wel aan ISFI dat naar aanleiding van de gehanteerde drempelwaarde van 1185 µg/kg van PA in komijn uiteindelijk de maatregel van terugroeping door de verwerende partij werd opgelegd, zodat de verzoekende partij, zoals terecht wordt aangegeven in het auditoraatsverslag, dienvolgens niet persoonlijk wordt geraakt omwille van de door de verwerende partij gehanteerde drempelwaarde van 1185 µg/kg en bijgevolg het door haar aangevoerde argument betreffende gerechtvaardigde verwachtingen evenmin kan worden bijgevalen.

8. De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, na eigen onderzoek, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, de exceptie van gebrek aan belang in hoofde van de verzoekende partij gegrond.

Het beroep is niet-ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zevenentwintig juni tweeduizend vijftientwintig, 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