

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 70.624 van 12 januari 1998
in de zaak A. 70.288/X-6792.**

In zake : de stichting SKAL,
die woonplaats kiest bij
Advocaten F. de VISSCHER en G. SEPELIE,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Tervurenlaan 268 A

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
Minister van Landbouw.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat op 4 oktober 1996 namens de Stichting SKAL werd ingediend door haar raadsman G. SEPELIE, advocaat te Brussel, om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van "de beslissing van de Minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen, van ongekennde datum, waarbij deze besluit dat er geen aanleiding is om verzoekster SKAL te erkennen in het kader van de Verordering (EEG) nr. 2092/91 en het Koninklijk Besluit van 17 april 1992 inzake de biologische produktiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwprodukten en levensmiddelen";

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 13 mei 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 24 juni 1997;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. BEIRLAEN;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat G. SEPELIE, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat A. VASTERSAVENDTS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de Auditeur-generaal;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. Op 1 januari 1993 treedt de EEG-Verordening 2092/91 van 24 juni 1991 inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen in werking in alle Lidstaten van de Europese Unie.

Vanaf die datum zijn alle marktdeelnemers verplicht zich te laten controleren door een erkend privaat controleorganisme of door een officieel hiervoor

aangeduide dienst wanneer zij producten voortbrengen, bereiden of invoeren die bij het in de handel brengen aanduidingen dragen met vermelding van biologische productiewijze.

Overeenkomstig het koninklijk besluit van 17 april 1992 inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen, hebben alle marktdeelnemers vanaf 1 januari 1993 de verplichting van deze activiteiten aangifte te doen bij een erkend controleorganisme.

Overeenkomstig artikel 9 van de voormelde EEG-Verordening kan een Lidstaat één of meer controle-instanties aanwijzen en/of particuliere organisaties erkennen : in België zijn ECOCERT en BLIK erkende private controleorganismen en in Nederland is SKAL de officieel aangeduide dienst.

1.2. Op 21 januari 1993 dient SKAL een aanvraag in om in België erkend te worden als particulier controleorganisme in het kader van de EEG-Verordening 2092/91. Op 1 maart 1993 deelt de Dienst Landbouw mee dat deze aanvraag onvolledig is. Op 24 oktober 1994 dient SKAL een aanvraag in om in België erkend te worden als particulier controleorganisme overeenkomstig artikel 9.5. van de EEG-Verordening 2092/91 en artikel 3, § 1 en 2, van het voormelde koninklijk besluit van 17 april 1992. De Dienst Landbouw deelt op 20 januari 1995 mee dat gewacht wordt op het advies van de juridische dienst én op het standpunt van de Europese Commissie inzake de wettelijkheid van de monopoliepositie van SKAL in Nederland.

Bij brief van 5 december 1995 herinnert de verzoekende partij aan haar erkenningsaanvraag van 24 oktober 1994.

1.3. In een nota van 22 februari 1996 van de bevoegde dienst aan de Minister van Landbouw wordt gesteld dat SKAL geen goede reputatie heeft wat betreft

de controles : SKAL kent aan producten ingevoerd uit derde landen de aanduiding "Biologische Landbouw - EEG controlesysteem" toe; in stalen van producten gecertificeerd door SKAL werd de aanwezigheid van verboden residu's vastgesteld of werden residugehalten vastgesteld die abnormaal hoog liggen voor producten afkomstig uit de biologische landbouw.

In verband met de vragen omtrent de wettelijkheid van de dubbele erkenning zoals die door SKAL gevraagd wordt (enerzijds enige officiële instantie in een Lidstaat en anderzijds prive-organisatie in andere Lidstraten) wordt in de nota gesteld dat de Europese Commissie geen officieel antwoord zal geven.

Er wordt aangeraden om momenteel geen erkenning toe te staan aan SKAL gezien de twijfelachtige reputatie wat betreft de wijze van toepassen en interpreteren van de verordeningen.

1.4. In een nota van 13 maart 1996 legt de bevoegde dienst aan de Minister een dossier voor betreffende SKAL waarin de volgende items behandeld worden :

1. Twijfelachtige procedures en illegale activiteiten wat betreft de controle in België in het kader van Verordening 2092/91 :

kort vóór de inwerkingtreding van de Verordening 2092/91 richtte SKAL een schrijven naar Belgische marktdeelnemers die producten voortbrengen, bereiden of invoeren, die bij het in de handel brengen aanduidingen dragen met vermelding van biologische productiewijze; in dit schrijven werd onder meer gesteld : "... wanneer U als biologisch aangeduide producten (bijvoorbeeld met EKO-keurmerk) wilt blijven bereiden of verwerken, U een controle-overeenkomst met Skal moet aangaan"; er werd eveneens meegedeeld dat als er geen controle-overeenkomst wordt aangegaan, het bedrijf in kwestie niet zou worden opgenomen in de lijst van door SKAL erkende en gecontroleerde bedrijven; producten van deze bedrij-

ven zouden dan niet voldoen aan de EEG-verordening en zouden niet in de handel gebracht mogen worden zonder aanduidingen die verwijzen naar de biologische landbouwmethode; in de vergadering van 2 december 1993 van de overleggroep "Biologische Landbouw" van het Ministerie van Landbouw werd hierover het volgende gesteld :

"Verschillende Belgische firma's worden gecontroleerd door SKAL. Het Ministerie heeft hen een brief geschreven om er hen op te wijzen dat SKAL geen erkend controle-organisme is in België. (...) Het Belgisch Ministerie zal het Nederlands Ministerie inlichten over deze ontoelaatbare toestand";

2. Afwijkende interpretatie door SKAL van artikel 10 van Verordening 2092/91 :

Op 15 november 1993 liet het Belgische controle-organisme ECOCERT aan het Ministerie van Landbouw weten dat SKAL een andere interpretatie hanteert voor het gebruik van de aanduiding "Biologische landbouw - EEG controle systeem"; SKAL verleende deze aanduiding namelijk ook aan ingevoerde producten uit derde landen, terwijl volgens België deze aanduiding enkel mag verleend worden door een erkend of aangeduid controle-organisme voor producten die voortgebracht of bereid zijn in eigen land;

Het Ministerie van Landbouw deelde dit mee aan het Nederlandse Ministerie van Landbouw en voegde daaraan toe dat zelfs indien SKAL controle zou uitoefenen bij de productie in de landen van herkomst van de in Nederland ingevoerde goederen, deze aanduiding niet mag aangebracht worden, gezien Verordening nr. 2092/91 wat de controle-organismen betreft uiteraard enkel betrekking heeft op het grondgebied van de EEG;

3. Pesticideresidu's in stalen van producten door SKAL gecertificeerd :

in de loop van 1994 nam ECOCERT stalen van producten verkrijgbaar op de Belgische markt, waarbij op het

etiket werd verwezen naar SKAL-controle; deze stalen bleken een hoeveelheid pesticideresidu's te bevatten die abnormaal hoog ligt voor producten afkomstig uit de biologische landbouw; SKAL antwoordde op 11 juli 1994 dat besmetting van biologische percelen met broompropylaat een gevolg kan zijn van gebruik van dit middel op nabijgelegen velden, dat zowel de teelt als de verwerking in het land van herkomst echter door SKAL worden gecontroleerd;

op 30 september 1994 besliste de Europese Commissie (Algemene Directie van de Landbouw) een onderzoek te wijden aan deze zaak;

in juli 1995 nam BLIK stalen van producten verkrijgbaar op de Belgische markt, waarbij op het etiket werd verwezen naar SKAL-controle; deze stalen bleken eveneens een hoeveelheid pesticideresidus te bevatten die abnormaal hoog ligt voor producten afkomstig uit de biologische landbouw; SKAL antwoordde dat de Verordening 2092/91 niet de mogelijkheid biedt om een product waarin residu's van pesticiden zijn aangetroffen automatisch af te keuren als biologisch product, maar dat inderdaad tijdens de teelt, de stockage en de verwerking bepaalde producten niet mogen gebruikt worden, en zij bijgevolg een bepaalde partij producten zonder verwijzing naar de biologische productiemethode op de markt zou brengen.

1.5. Op 28 maart 1996 richt de raadsman van de verzoekende partij een brief tot de Minister van Landbouw waarin meegedeeld wordt dat de verzoekende partij haar houding t.o.v. het gebruik van de aanduiding "Biologische landbouw - EEG producten herzien heeft en dat haar visie op de aanwezigheid van residu's in biologisch geproduceerde landbouwproducten logisch en wetenschappelijk verantwoord is.

1.6. Op 10 april 1996 richt de verzoekende partij een brief tot de Minister van Landbouw waarin zij

meedeelt dat haar certificaten betreffende de verwijzing naar artikel 9, lid 3, van de Verordening gewijzigd zullen worden, dat zij de aanduiding "Biologisch landbouw - EEG controle systeem" niet meer zal verlenen op uit derde landen ingevoerde producten; zij zet haar visie uiteen betreffende de aanwezigheid van residu's in biologisch geproduceerde landbouwproducten.

1.7. Op 2 augustus 1996 neemt de Minister van Landbouw de beslissing tot weigering van erkenning van SKAL als controle-organisatie inzake biologische productiemethoden.

1.8. Op 13 augustus 1996 dient de verzoekende partij een verzoekschrift tot schorsing van de bestreden beslissing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in. Bij arrest n° 61.166 van 20 augustus 1996 wordt de vordering verworpen bij gebrek aan een uiterst dringende noodzakelijkheid;

2. Over de ontvankelijkheid van de vordering tot schorsing.

Overwegende dat de verwerende partij de ontvankelijkheid van de vordering tot schorsing betwist; dat er over de door haar opgeworpen excepties slechts uitspraak moet worden gedaan indien zou blijken dat aan de cumulatieve voorwaarden vereist door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten is voldaan, hetgeen ten dezen niet het geval is;

3. Over de gegrondheid van de vordering tot schorsing.

Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de

aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

3.1. Overwegende, wat de tweede door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten vereiste voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij aanvoert, samengevat, wat volgt : door de inwerkingtreding van de EEG-Verordeningen 2092/91 en van het koninklijk besluit van 17 april 1992 heeft zij haar activiteiten op de Belgische markt, wat de officiële controle en certificering betreft, reeds moeten staken en het ontberen van de meerwaarde verbonden aan de officiële erkenning die haar met de bestreden beslissing wordt geweigerd, zal haar op het stuk van de privaatrechtelijke controles die betrekking hebben op het gebruik van haar private keurmerk EKO, nog meer aangesloten bedrijven doen verliezen en "een faire kans op eerlijke mededinging" op de Belgische markt in de weg staan; rekening houdend met de motivering van de bestreden beslissing, met name doordat de verwerende partij de organisatie, directie en werknemers van de verzoekende partij in hun eerbaarheid en goede naam aantast en afdoet als "sjoemelaars" is het nadeel nog groter; de beslissing zal "gepast verspreid" worden in de sector door zij die er baat uit kunnen halen en die haar aanvraag om erkenning als officieel controleorganisme in andere lidstaten willen bestrijden; het aldus uiteengezette nadeel is behoudens de onmiddellijke schorsing niet meer te herstellen; de aantasting van haar goede naam zal op het ogenblik dat de Raad van State uitspraak doet over de vernietiging "al lang een feit zijn", en die aantasting kan niet pecuniair hersteld worden, noch "efficiënt en trefzeker" rechtgezet, terwijl de negatief geformuleerde beslissing ook een "speerpunt en precedent" inhoudt voor de erkenning als controleorganisme in andere lidstaten;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt dat de moeilijkheden die SKAL ondervindt op het vlak van het privé-label het gevolg zijn van een verordening van de EEG en niet van de bestreden beslissing, dat de minister geen enkele publiciteit heeft gegeven aan de aangevochten beslissing, dat de verzoekende partij reeds een "zekere reputatie bij de andere Lid-Staten" bezit waarvoor zij zelf verantwoordelijk is, dat een eventuele schorsing de rechtstoestand van de verzoekende partij niet wijzigt : zij is en blijft niet erkend en dat een financieel nadeel geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel is;

3.3. Overwegende dat de verzoekende partij onvoldoende nauwkeurig aantoonst dat, precies omdat zij de geambieerde erkenning niet heeft verkregen, een groot aantal van de thans nog bij haar, met het oog op het gebruik van het private EKO-keurmerk aangesloten ondernemingen, de samenwerkingsovereenkomst met haar zullen beëindigen zodat haar concurrentiepositie ernstig wordt aangetast en zij geen faire kans meer krijgt op de Belgische markt; dat het argument dat de motieven van de weigeringsbeslissing haar reputatie op zeer ruime schaal aantast bij haar contractuele partners én bij de buitenlandse overheden die erkenningen verlenen, niet kan aangenomen worden; dat immers noch de EEG-Verordening 2092/91 van 24 juni 1991, noch het koninklijk besluit van 17 april 1992 de bekendmaking voorschrijven van een beslissing waarbij een erkenning wordt geweigerd en dus ook niet van de redenen waarop die weigering gesteund is; dat derhalve de eventuele bekendheid van buitenstaanders met de motieven van de weigeringsbeslissing uitsluitend het gevolg kan zijn, hetzij van de mededeelzaamheid van de verzoekende partij zelf, hetgeen haar eigen verantwoordelijkheid is, hetzij van een indiscretie binnen het bestuur, waarvoor geen enkele aanwijzing bestaat; dat trouwens de eventuele latere vernietiging van de bestreden beslissing de verzoekende

partij genoeg morele genoegdoening zal verschaffen die ruimschoots opweegt tegen hetgeen zij momenteel als een moreel nadeel ervaart;

3.4. Overwegende dat deze vaststellingen volstaan om te besluiten dat niet voldaan is aan de tweede van de cumulatieve voorwaarden vereist door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten, zodat de vordering tot schorsing dient te worden verworpen,

B E S L U I T :

Enig artikel.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf januari 1900 achtennegentig, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M. VRINTS,	kamervoorzitter,
de HH.	A. BEIRLAEN,	staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	A. EYLENBOSCH,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. EYLENBOSCH.

M. VRINTS.