

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 123.574 van 29 september 2003
in de zaak A. 120.579/IX-3317.**

In zake : de NV PRECONEX,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat P. PEETERS,
 kantoor houdende te ANTWERPEN,
 Graanmarkt 2

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door :

1. de minister toegevoegd aan de minister van Buitenlandse Zaken belast met Landbouw, thans minister van Middenstand en Landbouw,
2. de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, thans minister van Leefmilieu, Consumentenzaken en Duurzame Ontwikkeling.

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

Gezien het verzoekschrift dat de NV PRECONEX op 3 mei 2002 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van 25 april 2002 van de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu waarbij haar erkenning nr. αBE 2029 voor het fabriceren van mengvoeders wordt opgeschort voor een termijn van 15 dagen, ingaande op 13 mei 2002;

Gelet op het arrest nr. 106.464 van 8 mei 2002 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt bevolen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur W. WEYMEERSCH;

Gelet op de beschikking van 19 februari 2003 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 7 augustus 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 15 september 2003;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat D. DE KEUSTER, die loco advocaat P. PEETERS verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat Y. VASTERSAVENDTS, die loco advocaat A. VASTERSAVENDTS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het, behoudens wat de kosten betreft, andersluidend advies van auditeur W. WEYMEERSCH;

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

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak samengevat zijn in het arrest nr. 106.464 van 8 mei 2002 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit bevolen is;

2.1. Overwegende dat verzoekster zich in haar memorie van wederantwoord afvraagt of de memorie van antwoord wel ontvankelijk is, aangezien die memorie niet door een advocaat ondertekend is en er derhalve “nagegaan moet worden of de personen die de memorie van antwoord hebben ondertekend alsmede de voor eensluidend verklaarde afschriften, hiertoe over de nodige delegaties beschikken”;

2.2. Overwegende dat de memorie van antwoord, evenals de begeleidende brief die gesteld is op briefpapier van het “secretariaat-generaal, juridische dienst” van het ministerie van Middenstand en Landbouw en die als correspondent vermeldt : “VAN DEN EYNDE Leo, adviseur-generaal”, met een onleesbare handtekening ondertekend is “voor de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (...) M. AELVOET”; dat uit de stukken van het dossier blijkt dat de handtekening die is van adviseur-generaal L. VAN DEN EYNDE; dat de afwezigheid van formele bewijzen betreffende een door de minister verleende delegatie, de Raad van State er niet toe verplicht de memorie van antwoord uit de debatten te weren; dat verzoekster in haar laatste memorie er ook niet op aandringt om de memorie van antwoord uit de debatten te weren; dat, vaststellende dat de verwerende partij zich reeds bij herhaling op die wijze in gedingen heeft laten vertegenwoordigen en dat er geen aanwijzingen voorhanden zijn dat de ondertekenende ambtenaar ter zake geen bevoegdheid zou gehad hebben, de Raad van State de memorie van antwoord niet uit de debatten weert;

3.1. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord het actueel belang van de verzoekende partij betwist, doordat het bestreden besluit door de Raad van State geschorst is vooraleer het uitwerking kon verkrijgen en doordat de vooropgestelde periode van schorsing van de erkenning van verzoekster op het ogenblik van het indienen van het annulatieberoep reeds verstreken was; dat zij betoogt dat het bestreden besluit de verzoekende partij niet meer grieft, zodat een vernietiging aan verzoekster geen voordeel meer kan opleveren; dat zij daaraan toevoegt dat noch de morele voldoening die een vernietiging aan de verzoekende partij kan opleveren, noch de mogelijkheid om op basis van een vernietigingsarrest van de overheid een schadevergoeding te vorderen, volstaan om het behoud van het belang te rechtvaardigen;

3.2. Overwegende dat de verzoekende partij daar in haar memorie van wederantwoord op antwoordt dat er “een groot risico bestaat dat de verwerende partij opnieuw zal beslissen tot het intrekken van de erkenning omwille van de feiten

die aan dit geschil ten grondslag liggen” en dat “een cascade van procedures” kan vermeden worden door de bestreden beslissing te vernietigen; dat zij daaraan toevoegt dat het “commercieel zeer belangrijk is dat verzoekster aan haar klanten kan melden dat de beslissing tot intrekking door (de Raad van State) werd vernietigd en derhalve geacht wordt nooit te hebben bestaan”, waardoor zij haar goede naam en faam zal kunnen herstellen; dat zij in haar laatste memorie, met herhaling van die argumentatie, erop aandringt dat de Raad van State de bestreden beslissing zou vernietigen;

3.3. Overwegende dat, zelfs indien de stellingname van de verwerende partij aldus begrepen lijkt te kunnen worden dat het, na de schorsing van het bestreden besluit, niet meer in haar bedoeling ligt om de bestreden beslissing nog te hernemen, er nog altijd de vaststelling blijft dat, in geval van verwerping van het beroep, het bestreden besluit als een formeel gegeven in het rechtsverkeer aanwezig blijft; dat een formele vernietiging het besluit volledig uit het rechtsverkeer doet verdwijnen, hetgeen verzoekster de mogelijkheid biedt om, zoals zij betoogt, in alle duidelijkheid de onwettigheid van het bestreden besluit bij haar klanten in het licht te stellen en aldus haar naam en faam definitief te herstellen; dat, bovendien, de duidelijkheid in het rechtsverkeer gebaat is met een niet al te strikte toepassing van de vereiste van het actueel belang wanneer, als te dezen, de gewijzigde situatie van de verzoekende partij precies te wijten is aan de werking van het schorsingsarrest; dat de exceptie niet gegrond is;

4.1. Overwegende dat verzoekster in haar derde middel onder meer de schending aanvoert van de formele en de materiële motiveringsverplichting; dat zij, wat de materiële motivering betreft, betoogt dat zij nooit diermeel in mengvoeders heeft gebruikt, maar dat er zich alleen een “lichte versleping” heeft voorgedaan “met dierenmeel dat moest vermalen worden om het te kunnen verbranden” en dat die versleping enkel gevolgen heeft gehad op “het begin van de productie van partij 02035” zodat een correcte staalname alleen reeds, tot de vaststelling had kunnen leiden dat “de norm van 0,1%” niet overschreden werd; dat zij, wat de formele motivering betreft, betoogt dat de vermelde redenen het besluit niet afdoende kunnen

dragen aangezien de oorzaak van de normoverschrijding -het verbranden van stock- niet in aanmerking is genomen, aangezien er melding wordt gemaakt van een overschrijding van de norm voor vismeel -dat evenwel niet verboden is-, aangezien de verwerende partij nooit heeft moeten aandringen op een bijkomende spoeling van de installaties -zulks is integendeel altijd in overleg met de verwerende partij gebeurd-, aangezien de overige motieven van het besluit louter stijlformules zijn en aangezien er ook niet geantwoord is op de argumenten aangebracht in haar bezwaarschrift;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt wat volgt : de bestreden beslissing verwijst naar het positief analyseresultaat van het monster nr. 078/030/02 van 15 februari 2002, naar het verbod op de aanwezigheid van dierenmeel in mengvoeders, naar het belang voor de volksgezondheid en naar het Europees kader; de erkenning van fabrikanten van mengvoeders is bij het koninklijk besluit van 30 oktober 1998 ingesteld om de volksgezondheid op efficiënte wijze te beschermen en dus moet een erkend fabrikant weten welke verplichtingen hij heeft en welke de gevolgen zijn van een vaststelling van een inbreuk op de reglementering; de onderzochte partij pluimveevoeder voldeed niet aan de reglementering aangezien er dierenmeel in werd aangetroffen -wat verboden is- evenals vismeel -wat niet gemeld was op het etiket of in de handelsdocumenten en dus ook verboden-; de omstandigheden waarin de onregelmatigheid is begaan, belet niet dat de reglementering overtreden is; het risico op kruisbesmetting was reëel, het was ook bij de overheid bekend en verzoekster kan niet voorhouden dat de begane inbreuk een onverwacht gevolg was van het vermalen van het dierenmeel; overigens tonen de gegevens van het dossier aan dat verzoekster “bijzonder onachtzaam” geweest is bij de spoeling van haar installaties en zij heeft trouwens toegegeven dat een aantal plaatsen in de productie niet of onvoldoende gereinigd werden; uit niets blijkt dat het proces-verbaal van 25 februari 2002 een determinerende rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van het bestreden besluit;

4.3. Overwegende dat verzoekster in haar memorie van wederantwoord opmerkt dat de memorie van antwoord geen elementen bevat die de in het

schorsingsarrest vermelde overwegingen tegenspreken of ontkrachten; dat de verwerende partij daar in een laatste memorie niet meer op gereageerd heeft;

4.4.1. Overwegende dat de opschorting van een erkenning het karakter heeft van een administratieve sanctie die het bestuur kan opleggen aan bedrijven die zich schuldig maken aan bepaalde inbreuken op de reglementering; dat de feitelijke gegevens die in de onderhavige zaak worden voorgelegd niet echt aantonen dat aan verzoekster een schuldige gedraging of nalatigheid ten laste kan worden gelegd; dat integendeel de begane inbreuk veeleer betrekking lijkt te hebben op een onverwacht en ongewild gevolg van het vernalen in haar installatie van beendermeel, een activiteit waarvan de verwerende partij op de hoogte was en die zij zelfs begeleid heeft zonder ooit aan te dringen op een bijkomende spoeling of enige andere maatregel; dat de verwerende partij ook niet aantoont dat verzoekster op het vlak van de verspreiding van de gecontamineerde dierenvoeding enig schuldig gedrag tentoon zou hebben gespreid; dat dienvolgens de verwerende partij, in het enkele feit dat in een monster een niet-toegelaten ingrediënt aanwezig bleek, geen grondslag kon vinden om verzoekster een sanctie op te leggen; dat het bestreden besluit wel stelt dat verzoekster op onachtzame en onverantwoorde wijze omgesprongen is met de verplichtingen die de reglementering haar oplegde, maar dat die stelling geen steun vindt in het aan de Raad van State voorgelegde dossier;

4.4.2. Overwegende dat, gelet op het besluitvormingssysteem dat de regelgever te dezen heeft ingesteld, de overheid zich bij het treffen van de bestreden maatregel slechts deugdelijk kan steunen op gegevens die zij vooraf ter kennis van de betrokkene heeft gebracht;

Overwegende dat het aan verzoekster medegedeelde voornemen om de opschorting van de erkenning te bevelen summier vermeldt dat het bedrijf, wegens de op 18 februari 2002 vastgestelde aanwezigheid van verwerkte dierlijke eiwitten in een staal mengvoeder, niet voldoet aan artikel 4 van het koninklijk besluit van 8 februari 1999 betreffende de handel en het gebruik van stoffen bestemd voor dierlijke voeding en dat er dienvolgens toepassing zal gemaakt worden van artikel 12,

2°, van het koninklijk besluit van 30 oktober 1998; dat het bestreden eindbesluit van 25 april 2002 dan, veel uitvoeriger, verwijst naar het resultaat van de analyse van het op 15 februari 2002 genomen monster 078/030/02, waaruit een aanwezigheid van 0,13% dierenmeel en 0,43% vismeel blijkt, naar het 26 februari 2002 gehouden verhoor van de verantwoordelijke van het bedrijf en naar het feit dat de installaties van verzoekster slechts na verschillende spoelingen en op aandringen van de ambtenaren voldoende gereinigd waren; dat de minister daaruit afleidt dat verzoekster “op onachtzame en onverantwoorde manier is omgesprongen met de bepaling (...) die stelt dat het vervoederen van verwerkte dierlijke eiwitten aan dieren waarvan het vlees of de producten bestemd zijn voor de productie van voedingsmiddelen strict verboden is”; dat de minister vervolgens rekening houdt met “de aard van de infractie”, de “extreme gevoeligheid van de materie op Europees niveau” en “in het kader van de bescherming van de volksgezondheid”;

Overwegende dat uit wat voorafgaat duidelijk blijkt dat de verwerende partij bij het treffen van haar eindbesluit een aantal gegevens in aanmerking genomen heeft die niet in het voornemen van 22 februari 2002 vervat waren en die de verwerende partij dan ook, omdat verzoekster haar visie ter zake niet had kunnen tot uiting brengen, niet als vaststaand bij de totstandkoming van haar eindbesluit mocht betrekken; dat aldus, wat de tenlastelegging betreft, verzoekster wel ingelicht is over de aanwezigheid van verboden stoffen in mengvoeder, maar dat in het bestreden besluit dat feit, mede op grond van een nieuw gegeven -de reticente opstelling van verzoekster bij de controles van 25 en 26 februari-, plots wordt omgebogen tot “onachtzaam en onverantwoord” gedrag op het stuk van het vervoederen van verwerkte dierlijke eiwitten, wat een geheel andere inbreuk is;

4.4.3. Overwegende dat het bestreden besluit ook verwijst naar het proces-verbaal van 26 februari 2002; dat evenwel dit proces-verbaal precies aantoont dat verzoekster zelf, meer bepaald op 25 februari 2002, bij de verwerende partij aangedrongen heeft om een bijkomende spoeling van de installatie door te voeren onder toezicht van de bevoegde ambtenaren; dat derhalve, als uit dit proces-verbaal iets kan besloten worden, het is dat verzoekster alles in het werk heeft gesteld om de

vastgestelde contaminatie te stoppen, hetgeen het tegengestelde is van onachtzaam en onverantwoord gedrag; dat dienvolgens ook dat proces-verbaal niet de grondslag kan vormen voor het bestreden besluit;

4.4.4. Overwegende dat met de verwijzing naar “de aard van de infractie”, de “extreme gevoeligheid” van de Europese instanties en “de bescherming van de volksgezondheid”, het bestreden besluit stijlformules hanteert die, zelfs vanuit de vraag naar het afdoende karakter van de formele motivering, het besluit niet kunnen dragen;

Overwegende dat het bestreden besluit voorts ook verwijst naar de aanwezigheid van vismeel in het geanalyseerde monster; dat evenwel, aangezien vismeel niet altijd verboden is in mengvoeders, die verwijzing slechts een reden kan zijn om een sanctie op te leggen wanneer aangetoond wordt dat het geanalyseerde monster geen vismeel mocht bevatten, wat te dezen niet het geval is; dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord aan verzoekster niet meer verwijt dat er vismeel in het mengvoeder aanwezig was, maar wel dat de aanwezigheid van vismeel op een gebrekkige manier op de reglementaire documenten was vermeld; dat evenwel de aldus geformuleerde inbreuk nooit als zodanig bij de voorbereiding van het dossier ter sprake gekomen is, zodat zij niet de grondslag kan vormen van het bestreden besluit;

Overwegende tenslotte dat de verwerende partij zich steunt op het feit dat het geanalyseerde monster 0,13% dierenmeel bevatte terwijl dierenmeel strikt verboden is in mengvoeders; dat de Raad van State evenwel moet vaststellen dat de verwerende partij doorheen het dossier zelf gewag maakt van een “Limit of Detection” van 0,1% waar zij noodzakelijk rekening moet mee houden; dat, met dat gegeven voor ogen, het bestreden besluit niet duidelijk maakt hoe een eenmalige lichte overschrijding van die tolerantiegrens, die geen ander gevolg heeft gehad dan dat verzoekster het voeder heeft moeten terugbrengen en vernietigen, aanleiding moest zijn voor een administratieve schorsing van 15 dagen;

4.5. Overwegende dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 25 april 2002 van de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu waarbij de erkenning nr. αBE 2029 van de NV PRECONEX voor het fabriceren van mengvoeders wordt opgeschort voor een termijn van 15 dagen, ingaande op 13 mei 2002.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig september 2000 en drie, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. DE BRABANDERE.