RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 125.888 van 1 december 2003
in de zaak A. 144.397/IX-3988.

In zake : de NV VOEDERS VANDROEMME,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. VERDONCK,
kantoor houdende te ST.-MICHIELS-BRUGGE,
Koning Albert I-laan 131

tegen :

1. het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen,
2. de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de NV VOEDERS VANDROEMME op 25 november 2003 heeft ingediend om bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van 14 november 2003 van de minister van Volksgezondheid waarbij de erkenning van verzoekster als fabrikant van mengvoeders nr. ∝B2230 wordt opgeschort voor één maand, van 1 tot 31 december 2003;

Gezien de nota van de verwerende partijen;

Gelet op de beschikking van 26 oktober 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 28 november 2003 om 10.00 uur;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. VERDONCK, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat A. VASTERSAVENDTS, die verschijnt voor de verwerende partijen;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en 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 kunnen worden samengevat als volgt:

1.1. Bij brief van 2 september 2003 deelt de minister van Volksgezondheid aan de verzoekende vennootschap mee dat uit een strafrechtelijk onderzoek blijkt dat de firma doelbewust geen productiemonsters heeft genomen van voeders "gefabriceerd met bepaalde kruiden afkomstig van (W.VDB) uit Wouwen" en dat hij het voornemen heeft om de erkenning nr. ∝BE 2230 van het bedrijf, in toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 30 oktober 1998, op te schorten. Hij deelt haar mee dat zij "over een termijn van vijftien dagen (beschikt) om (haar) bezwaar bij een ter post aangetekende brief in te dienen".

De brief luidt als volgt :

> "Tijdens een onderzoek ingesteld door het Parket bij het Hof van Beroep te Gent, is vastgesteld dat uw firma doelbewust geen productiemonsters heeft genomen van voeders gefabriceerd met bepaalde kruiden afkomstig van Willem VAN DER BAUWHEDE uit Wouwen.
>
> Overeenkomstig hoofstuk I.3.a) punt 4. Kwaliteitsbewaking van de bijlage bij het koninklijk besluit van 30 oktober 1998 betreffende de erkenning en de registratie van fabrikanten en tussenpersonen en de toelating van operatoren en handelaars in de sector dierenvoeding, dienen van iedere partij mengvoeders voldoende monsters te worden genomen en bewaard gedurende ten minste drie maanden.
>
> Onder een partij wordt verstaan, de totale hoeveelheid van een voeder (formule) welke op een dag is geproduceerd. Wanneer aan een bepaalde formule extra toevoegingen gebeuren, zoals in dit geval, is er sprake van een andere partij, en dient deze logischerwijze eveneens bemonsterd te worden.
>
> Daarom neem ik voor, de erkenning toegekend aan uw bedrijf onder het nummer ∝BE2230, in toepassing van artikel 12 van het bovenvermelde besluit voor 1 maand op te schorten.
>
> Overeenkomstig het bovengenoemd artikel 12, beschikt u over een termijn van vijftien dagen na ontvangst van dit schrijven om uw bezwaar bij een ter post aangetekende brief in te dienen."

1.2. Verzoekster dient op 17 september 2003 een bezwaarschrift in. Daarin verdedigt zij zich tegen de feitelijke grondslag van de ministeriële beslissing,

te weten de vaststelling dat tijdens het onderzoek van het Parket-Generaal vastgesteld is dat de firma doelbewust geen monsters heeft genomen van voeders waarin kruiden van Willem VAN DER BAUWHEDE waren verwerkt.

Zij stelt vooreerst dat de informatie waarover het bestuur beschikt "zelfs in het kader van het gerechtelijk onderzoek te Veurne nog geen affirmatie gevonden heeft" en dat het gaat om een bewering van de procureur-generaal "in zijn vordering (voor de Kamer van Inbeschuldigingstelling), doch die no(g) geen neerslag heeft gevonden in een objectief bewijs of onderzoek". Zij voegt daaraan toe dat tijdens de huiszoeking in haar bedrijfslokalen op 12 mei 2003 "geen enkele onregelmatigheid is vastgesteld, ook niet met betrekking tot de productiemonsters of de staalnamen van voeders" terwijl toen -en ook later niet- geen onderzoek gedaan is van de aanwezige stalen, en dat zij over twee stukken beschikt die de "bewering van de procureur-generaal (tegenspreekt)": Aan de ene kant is er het proces-verbaal van 4 juni 2003 (nr 101054/03) van het verhoor van Walter VANDROEMME, haar zaakvoerder, waar het openbaar ministerie kwaadwillig een verkeerde interpretatie aan geeft; aan de andere kant brengt zij een vaststelling van een deurwaarder bij waaruit blijkt dat zij wel degelijk en gedurende meer dan drie maanden productie-monsters bijhoudt.

1.3. Op 14 november 2003 beslist de minister van Volksgezondheid de erkenning van verzoekster voor de duur van één maand op te schorten. De mededeling aan verzoekster luidt als volgt :

> "In aansluiting op het aangetekend schrijven van 2 september 2003 betreffende het voornemen tot opschorting van uw erkenning (∝BE2230) als fabrikant van mengvoeders voor een periode van een maand, kan ik u het volgende meedelen.
>
> Rekening houdend met de inhoud van het bezwaarschrift door uw firma ingediend op 17 september 2003, wens ik u met dit aangetekend schrijven mijn definitieve beslissing mee te delen aangaande de opschorting van de erkenning met nummer ∝BE2230, en dit in toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 30 oktober 1998 betreffende de erkenning en registratie van fabrikanten en tussenpersonen en de toelating van de operatoren en handelaars in de sector dierenvoeding.
>
> Verwijzend naar en reagerend op bovenvermeld bezwaarschrift door u ingediend, wens ik u bij dezen verschillende elementen van uw bezwaarschrift te weerleggen en de gronden waarop mijn definitieve beslissing gesteund is, mee te delen.
>
> 1. Inzage van het strafdossier werd op een rechtmatige wijze verleend door het Parket-Generaal van Gent,
> 2. Zowel uit het verhoor van dhr. DEWULF Christof (zie PV 101099/2003) als uit het verhoor van dhr. MONBAILLIEU Dirk (zie PV 101234/2003),

twee personen die productiemonsters namen, blijkt dat niet alle productiemonsters werden genomen.

3. Dhr. VANDROEMME Walter verklaart zelf aan dhr. Onderzoeksrechter dat hij geen monsters neemt als er iets aan het veevoeder wordt toegevoegd (zie PV verhoor van inverdenkinggestelde).

4. Het verslag van Mr. Paul VAN NIEUWENHUYSE geeft een verkeerd beeld van de feiten: de discussie gaat niet of er geen monsters worden genomen. De vraag is: 'als er kruiden afkomstig van de firma Willem VAN DER BAUWHEDE aan de dierenvoeders worden toegevoegd, worden er dan van dit nieuw voeder productiemonsters genomen?'
   Toevoegingen aan een dierenvoeder maken hiervan een nieuw voeder en is er dus sprake van een nieuw lot met een nieuw lotnummer. Van dit nieuw lot dient een productiemonster te worden genomen en bewaard. Deze productiemonsters werden op de dag van de actie opgevraagd en konden niet worden voorgelegd.
   Van de loten zonder toegevoegde kruiden vermeld op de productiefiche zullen monsters genomen geweest zijn. Als er echter kruiden afkomstig van de firma Willem VAN DER BAUWHEDE werden toegevoegd aan een dierenvoeder, werd dit door de firma niet beschouwd als een afzonderlijk lot, werd dit niet als dusdanig geregistreerd en werd bijgevolg ook geen monster genomen.
5. De wet verplicht de veevoederfabrikant niet om monsters te nemen van de grondstoffen: het laat dit over aan het eigen controlesysteem dat dient beschreven te worden in een kwaliteitshandboek. Werd in dit handboek opgenomen dat van iedere grondstof een monster moet genomen worden, dan dient de firma deze discipline zelf op te leggen. De wet schrijft alleen voor dat van ieder lot een representatief monster door de firma dient genomen te worden en een lot is één welbepaalde formule die op één dag wordt gemaakt.

Overeenkomstig hoofdstuk 1.3.a) punt 4. Kwaliteitsbewaking van de bijlage bij het koninklijk besluit van 30 oktober 1998 betreffende de erkenning en de registratie van fabrikanten en tussenpersonen en de toelating van operatoren en handelaars in de sector dierenvoeding, dienen van iedere partij mengvoeders voldoende monsters te worden genomen en bewaard gedurende ten minste 3 maanden.

Er is bijgevolg sprake van een flagrante overtreding van bovenvermeld besluit.

Rekening houdend met de door u aangehaalde argumenten en de hierboven opgesomde tegenargumentatie, heb ik toch besloten de opschorting van uw erkenning ∝BE2230 voor een periode van 1 maand door te voeren.

De opschorting gaat in op 1 december 2003 tot en met 31 december 2003. In deze periode mag uw bedrijf geen activiteiten uitoefenen waarvoor, overeenkomstig het bovenvermelde koninklijk besluit, een erkenning of een registratie vereist is."

1.4. De raadsman van verzoekster krijgt op 20 november 2003 de gelegenheid om in de kantoren van de eerste verwerende partij het dossier van de zaak in te kijken. De verrichting wordt door een deurwaarder vastgesteld;

2. Overwegende dat overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij hoogdringendheid kan worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden, dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen en dat de zaak hoogdringend is;

3.1. Overwegende, wat de eerste voorwaarde betreft, dat verzoekster in het eerste middel de schending aanvoert van "het redelijkheidsbeginsel en van de motiveringsplicht doordat het hoofdmotief van het bestreden besluit, met name dat er geen productiemonsters werden genomen, feitelijk onjuist is"; dat zij het middel als volgt toelicht: het bestuur is verplicht zorgvuldig de feiten vast te stellen waarop zij haar beslissingen steunt, maar in dit geval "zijn de feiten manifest onjuist"; voor het bewijs van de feiten beschikt de verwerende partij enkel over de verklaringen van Etienne COBBAERT -dat is haar tijdens de inzage van het dossier op 20 november 2003 medegedeeld-, maar daartegenover staat (1) dat uit het door haar voorgelegde deurwaardersexploot blijkt dat zij wel degelijk op de voorgeschreven wijze productiemonsters bijhoudt, (2) dat de bewering van COBBAERT onjuist is aangezien enerzijds er haar op 12 mei 2003, en ook later niet, nooit gevraagd is om productiemonsters voor te leggen en aangezien anderzijds de verklaring van COBBAERT steun vindt, niet in persoonlijke vaststellingen, maar in de inzage van het dossier "van het gerechtelijk onderzoek te Veurne" en de interpretatie van "selectieve gegevens van het strafdossier" door de procureur-generaal bij het hof van beroep te Gent, (3) dat de verklaringen van DEWULF en MONBAILLIEU, naar dewelke het bestreden besluit verwijst, vaag en voor betwisting vatbaar zijn en dat MONBAILLIEU zelfs stelt dat "steeds correct productiemonsters werden genomen" en (4) dat de verklaring van 4 juni 2003 van Walter VANDROEMME aan de onderzoeksrechter, naar dewelke het bestreden besluit eveneens verwijst en waaruit opgemaakt wordt dat er niet altijd productiestalen werden genomen, niet de inhoud heeft die er in het bestreden besluit wordt aan gegeven maar dat zij integendeel voor een genuanceerde lezing vatbaar is;

Overwegende dat verzoekster in het tweede middel de schending aanvoert van het redelijkheidsbeginsel, doordat de minister onredelijk heeft gehandeld door zijn beslissing hoofdzakelijk te steunen op "niet gecontroleerde gegevens die hij bekwam van Etienne COBBAERT"; dat zij betoogt dat haar uit de inzage van het

dossier en de verklaring van de ambtenaar die het dossier beheert gebleken is dat de stellingname van COBBAERT “zonder enige controle” opgenomen is in het besluitvormingsproces dat geleid heeft tot het bestreden besluit, terwijl de minister de verplichting had om “het vermeende feit dat hem werd medegedeeld door Etienne COBBAERT te controleren, hetgeen niet is gebeurd”; dat volgens haar die controle des te meer verantwoord was aangezien COBBAERT verbalisant was toen de feiten zijn vastgesteld en hij bovendien betrokken partij is bij “het valselijk beweren dat door hem bij het uitvoeren van de huiszoeking op 12 mei 2003 wel degelijk werd gevraagd om de voorlegging van productiemonsters, hetgeen niet gebeurde en ook uit geen enkel proces-verbaal dat zich in het strafdossier bevindt, blijkt”; dat zij besluit dat “de minister had moeten vragen aan Etienne COBBAERT om het proces-verbaal waaruit dat zou blijken voor te leggen, hetgeen mogelijk was vermits Etienne COBBAERT op grond van artikel 125 van het KB in strafzaken toelating had tot inzage en kopiename in het volledig strafdossier, hetgeen de minister wist”;

3.2. Overwegende dat de verwerende partijen het eerste middel als volgt beantwoorden: het bestreden besluit is wel degelijk gemotiveerd aangezien de feiten worden vermeld evenals de processen-verbaal waaruit blijkt dat “de feitelijke elementen niet weerlegd kunnen worden”; het proces-verbaal van de gerechts-deurwaarder betreffende de aanwezigheid van productiemonsters op het bedrijf dagtekent van 11 september 2003 terwijl het “gericht onderzoek op initiatief van de Procureur des Konings plaats had op 4 juni 2003" en de verzoekende partij de inhoud van dat onderzoek te Veurne -op grond waarvan Willem VAN DER BAUWHEDE werd aangehouden- kende; het bestreden besluit steunt niet op vaststellingen gedaan op 12 mei 2003, maar op de -regelmatig gemaakte- vaststelling “dat in het strafonderzoek meerdere ondervraagden uitdrukkelijk hebben verklaard dat niet van alle mengsels monsters werden genomen”, de processen-verbaal waarin die verklaringen zijn opgenomen zijn uitdrukkelijk vermeld in het bestreden besluit en de gedane verklaringen worden niet tegengesproken door de veel later gemaakte vaststellingen door deurwaarder VAN NIEUWENHUYSE;

Overwegende dat de verwerende partijen het tweede middel als volgt beantwoorden: in tegenstelling tot wat verzoekster beweert, was Etienne COBBAERT geen verbalisant “bij het ondervragen van de betrokken personen”; dat een ambtenaar een ontwerp van brief opstelt ten behoeve van de minister is volkomen normaal; verzoekster voegt geen inventaris bij van het dossier dat haar raadslieden bij het bestuur hebben kunnen inzien, want daaruit zou blijken dat “alle stukken

waarop de beslissing steunt aanwezig waren (en dat) uit geen enkel element (...) blijkt dat de minister niet kennis heeft genomen van de in de beslissing vermelde processen-verbaal";

3.3.1. Overwegende dat het dossier dat de verwerende partijen aan de Raad van State voorleggen niet overeenstemt met het dossier dat de raadsman van de verzoekende partij op 20 november 2003 op het bestuur van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) blijkt ingezien te hebben; dat het overgelegde dossier met name beperkt is tot het bezwaarschrift van verzoekster, de bestreden beslissing met de begeleidende nota van de administratie aan de minister waarin de aandacht gevestigd wordt op "verklaringen van werknemers van VANDROEMME waaruit blijkt dat niet van elk productielot monsters worden genomen" en verder zeven processen-verbaal, waaronder het verhoor van VANDROEMME, VAN DER BAUWHEDE en MONBAILLIEU; dat de raadslieden een veel ruimer dossier hebben kunnen inzien, met daarin meer bepaald de verklaringen van COBBAERT, vervat in brieven van 4 augustus 2003 en 16 oktober 2003 aan VANDERSANDEN-;

Overwegende dat, terwijl uit de nota met opmerkingen en uit de pleidooien ter terechtzitting duidelijk naar voren is gekomen dat de beslissing essentieel teruggaat naar de vaststellingen die Etienne COBBAERT heeft gehaald uit het strafdossier dat lastens Willem VAN DER BAUWHEDE -het "onderzoek te Veurne"- was opgesteld, de Raad van State moet constateren dat de initiële tenlastelegging en de stukken waarop COBBAERT zich heeft gesteund om zijn aanklacht hard te maken, zich niet bij de aan de Raad van State overgelegde stukken bevinden;

3.3.2. Overwegende dat, bij gebrek aan de overlegging van deugdelijke stavingsstukken, een aantal vermeldingen in het bestreden besluit niet in hun juiste context kunnen geplaatst worden, waardoor hun bewijswaarde problematisch wordt; dat zulks het geval is met de vermelding ad punt 4: "De productiemonsters werden op de dag van de actie opgevraagd (werden) en konden niet worden voorgelegd" en de zin: "Van de loten zonder toegevoegde kruiden vermeld op de productiefiche zullen monsters genomen geweest zijn. Als er echter kruiden afkomstig van de firma Willem VAN DER BAUWHEDE werden toegevoegd aan een dierenvoeder, werd dit door de firma niet beschouwd als een afzonderlijk lot, werd dit niet als zodanig geregistreerd en werd bijgevolg ook geen monster genomen"; dat -bij gebrek aan enige onderliggende rechtvaardiging door middel van controleerbare gegevens- die

vermeldingen, welke nochtans de wezenlijke basis blijken te vormen voor het besluit, voor de Raad van State het karakter hebben van beweringen, die de grondslag niet kunnen vormen voor het opleggen van de bestreden administratieve sanctie;

Overwegende dat het bestreden besluit voort een repliek bevat op het bezwaarschrift van verzoekster; dat evenwel ook te dien aanzien vastgesteld dient te worden dat het voorgelegde dossier de vereiste stukken niet bevat om te besluiten dat de minister de tenlastelegging voor afdoende bewezen mocht houden; dat immers de omstandigheid dat toelating was verkregen om het strafdossier in te zien niets zegt over het bestaan van de feiten, dat het verhoor van Christof DEWULF (pv nr. 101099/2003) zich niet in het voorgelegde dossier bevindt, dat verzoekster, zonder daarin door de verwerende partij tegengesproken te worden, uit het verhoor van MONBAILLIEU -een gewezen werknemer- onthoudt (pv nr. 101234/2003 -stuk 8 van het administratief dossier, waarvan evenwel de pagina 2 ontbreekt) dat hij verklaart dat “er steeds correct productiemonsters werden genomen” hetgeen zijn belastende verklaring lijkt tegen te spreken en dat de kritiek van de verzoekende partij tegen de bekentenis welke het verhoor van Walter VANDROEMME door de onderzoeksrechter -stuk 10 administratief dossier- volgens de verwerende partij bevat, ook niet zonder meer weggewuifd kan worden, gelet op het ontbreken van elke samenhang in het overgelegde dossier;

3.3.3. Overwegende dat, bij gebrek aan voorlegging van de stukken die aantonen dat de minister over voldoende bewijskrachtige gegevens beschikte om de tegen verzoekster aangehouden inbreuken op de reglementering -het niet nemen van productiemonsters op loten veevoer waarin stoffen van Willem VAN DER BAUWHEDE waren toegevoegd- voor terdege bewezen te houden, de Raad van State het eerste en het tweede middel ernstig bevindt;

4.1. Overwegende, wat de tweede voorwaarde betreft, dat verzoekster betoogt dat de intrekking van haar erkenning in feite zal leiden tot het sluiten, voor een periode van één maand, van haar bedrijf, hetwelk “niets anders produceert en niets anders kan produceren dan voeders waarvoor een vergunningsplicht geldt”; dat naar haar oordeel die sluiting de broodwinning beïnvloedt van de personen die in de firma werken, dat ook rekening gehouden moet worden met een groot klanten-verloop -waarvan het belang te dezen niet overschat kan worden omdat de sluiting gerelateerd zal worden met de productie en de verkoop van hormoonhoudende producten-, en met de bezoedeling van haar faam;

4.2. Overwegende dat de verwerende partijen aanvoeren dat verzoekster niet aantoont dat haar bedrijf, als gevolg van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit, gesloten zal moeten worden en dat het verlies van winst gedurende één maand niet als een moeilijk te herstellen nadeel gezien kan worden;

4.3. Overwegende dat de verwerende partijen niet overtuigend zijn waar zij betwisten dat de bedrijvigheid van verzoekster volledig afgestemd is op het fabriceren van mengvoeders en dat bijgevolg, door de opschorting van die erkenning, de werkzaamheden gedurende een volle maand gestaakt moeten worden; dat, indien verzoekster niet aannemelijk maakt dat dergelijke sluiting haar financiële situatie dermate negatief zal beïnvloeden dat haar levensvatbaarheid in het gedrang komt, het verlies aan cliënteel dat verzoekster bedreigt wegens het stilleggen van haar fabriek en dat thans niet kan worden ingeschat, toch een schorsing van de bestreden beslissing rechtvaardigt;

5.1. Overwegende dat de verwerende partijen niet betwisten dat de zaak hoogdringend is,

B E S L U I T :

<u>Artikel 1</u>.

Bevolen wordt de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het besluit van 14 november 2003 van de minister van Volksgezondheid waarbij de erkenning van de NV VOEDERS VANDROEMME als fabrikant van mengvoeders nr. ∝B2230 wordt opgeschort voor één maand, van 1 tot 31 december 2003.

<u>Artikel 2</u>.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op een december 2000 en drie, door :

de H.	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

V. WAUTERS. **A. VANDENDRIESSCHE.**