

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 170.306 van 23 april 2007
in de zaak A. 77.710/IX-1041.**

In zake : Louis ANTHONISSEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat R. HENS,
kantoor houdende te BRASSCHAAT,
Bredabaan 161/1

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van
Landbouw,
Rechtsgeding hervat door :
het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen
(FAVV).

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 Louis ANTHONISSEN op 2 maart 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 31 december 1997 van de inspecteur-dierenarts van het ministerie van Landbouw waarbij bevestigd wordt dat de oormerken van twee dieren van zijn bedrijf omgeblikt zijn en dat de dieren onder toepassing vallen van artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 betreffende de identificatie, de registratie en de toepassingsmodaliteiten voor de epidemiologische bewaking van de runderen, van het daaropvolgend bevel om de runderen af te maken en van de daarmee verbonden uitvoeringsbesluiten van 9 en 13 januari 1998;

Gelet op het arrest nr. 128.618 van 1 maart 2004 waarbij de debatten worden heropend en het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat ermee wordt belast het onderzoek van de zaak voort te zetten;

Gezien het aanvullend verslag opgemaakt door auditeur W. WEYMEERSCH;

Gelet op de beschikking van 19 juli 2005 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 laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 20 februari 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 26 maart 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat H. VERMEIREN die, loco advocaat R. HENS verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat Y. VASTERSAVENDTS die, loco advocaat A. VASTERSAVENDTS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend 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 kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Op 16 oktober 1997 wordt op het bedrijf van verzoeker, landbouwer, een identificatiecontrole gedaan naar aanleiding van een gericht onderzoek naar groeistimulerende middelen bij rundvee. Er worden drie dieren aangetroffen waarvan de oormerken verplaatst zijn. De vaststellingen worden geacteerd in een proces-verbaal van 21 oktober 1997.

1.2. Na een navolgend onderzoek oordeelt de inspecteur-dierenarts in het proces-verbaal van 31 december 1997 dat op basis van de gedane vaststellingen er, wat één rund betreft, “onvoldoende materiële elementen aanwezig zijn om te bevestigen dat dit dier werd omgeblikt”. Wat de andere twee runderen betreft, dient, “ondanks het ontbreken van andere elementen, gesteld dat de aard van de afwijkingen ter hoogte van de oormerken toch dermate is dat kan bevestigd worden dat deze omgeblikt zijn”. De inspecteur-dierenarts besluit dat “deze twee dieren, geïdentificeerd met de werknummers 89793614 en 89681765, vallen onder art. 7 § 4 van het K.B dd. 08/08/1997 betreffende identificatie, de registratie en de

toepassingsmodaliteiten voor epidemiologische bewaking van de runderen” (hierna : het koninklijk besluit van 8 augustus 1997). Die bepaling luidt als volgt :

“Wanneer bevestigd is dat een rund omgeblikt is en/of drager is van vervalste oormerken, zal de Inspecteur-Dierenarts op kosten van de verantwoordelijke het bevel geven tot afmaken met het oog op zijn vernietiging.”

De in het proces-verbaal opgenomen beslissing van de inspecteur-dierenarts vormt de eerste beslissing waarvan de vernietiging gevorderd wordt.

1.3.1. Ter uitvoering van artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 geeft de bevoegde inspecteur-dierenarts op 31 december 1997 het bevel beide voornoemde runderen “onmiddellijk te doden met het oog op hun vernietiging en destructie”.

1.3.2. Op 9 januari 1998 verzoekt de diergeneeskundige inspectie van de provincie Antwerpen de verzoekende partij op 13 januari 1998 aanwezig te zijn op zijn bedrijf “ter uitvoering van artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 betreffende de identificatie, de registratie en de toepassingsmodaliteiten voor de epidemiologische bewaking van de runderen”. Van dit besluit wordt eveneens de vernietiging gevraagd.

1.4. Op 13 januari 1998 wordt begonnen met de tenuitvoerlegging van dit afmakingsbevel - van de desbetreffende handelingen wordt eveneens de nietigverklaring gevraagd - doch de uitvoering wordt door het bestuur gestaakt “in afwachting van de uitspraak van het kort geding”. Uit het dossier blijkt immers dat de verzoekende partij op 13 januari 1998 de Belgische Staat had gedagvaard om op 20 januari 1998 te verschijnen voor de Voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, zetelend in kort geding, “ten einde verbod te zien en te horen opleggen tot het afmaken met het oog op de vernietiging van de twee runderen van verzoeker, geïdentificeerd met de oormerken 89793614 (werknummer) en 89681765 (werknummer) (en) te zeggen voor recht dat dit verbod zal gelden zolang geen beslissing ten gronde werd gewezen”.

Bij beschikking van 26 maart 1998 legt de Voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, zetelend in kort geding, aan verwerende partij “verbod op tot het afmaken met het oog op vernietiging bij toepassing van artikel 7 § 4 van het K.B. van 08 augustus 1997 van de runderen van eiser met de oormerken 89793614 en 89681765 en dit tot een uitspraak ten gronde in de

procedure voor de Raad van State”. De verwerende partij heeft op 17 augustus 1998 tegen deze beschikking beroep ingesteld, maar vervolgens is de zaak op 4 december 2001 ambtshalve van de rol weggelaten.

2. Overwegende dat bij het arrest nr. 128.618 van 1 maart 2004 wordt beslist dat het beroep ontvankelijk ingediend is tegen de beslissing van 31 december 1997 van de inspecteur-dierenarts waarbij aan verzoeker het bevel wordt gegeven om twee runderen af te maken, terwijl het beroep niet ontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen de voorbereidende beslissing waarbij de inspecteur-dierenarts stelt dat de voorwaarden voor het afleveren van het bevel tot afslachten vervuld zijn, tegen de akte van 31 december 1997 waarin het bevel tot afmaken geformaliseerd is en tegen de daarop gevolgde materiële uitvoeringshandelingen;

3. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie uiteenzet dat, sinds de oprichting bij de wet van 4 februari 2000, van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het FAVV) als een zelfstandige rechtspersoon, en sinds de inwerkingtreding 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, het toezicht op de naleving van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 onder de bevoegdheid van het FAVV valt; dat zij van oordeel is dat, wegens de gewijzigde reglementering, niet langer de Belgische Staat maar het FAVV als verwerende partij moet optreden; dat op deze vraag tot gedinghervatting ingegaan wordt;

4.1. Overwegende dat de verwerende partij van oordeel is dat verzoeker het rechtens vereiste belang ontbeert, aangezien een vernietiging van het bestreden besluit hem geen concreet voordeel zal opleveren en ook geen opgelopen nadeel zal doen verdwijnen; dat zij uiteenzet dat de rechtbank van eerste aanleg haar op 26 maart 1998 het verbod opgelegd heeft om de runderen af te maken totdat de Raad van State ten gronde uitspraak gedaan heeft en dat verzoeker vervolgens afstand gedaan heeft van zijn bij de Raad van State ingediende vordering tot schorsing; dat zij in haar laatste memorie ook nog met verwijzing naar de leeftijd die de betrokken runderen inmiddels bereiken zouden hebben, betwijfelt of de dieren die het voorwerp vormen van de bestreden beslissing nog wel in leven zijn;

4.2. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord stelt dat de bestreden beslissing zijn eigendomsrechten over de dieren aantast, dat hij afstand gedaan heeft van zijn vordering tot schorsing omdat de voorzitter in kort geding zijn eis had ingewilligd maar dat de verwerende partij hem vervolgens verschalkt heeft door toch beroep aan te tekenen tegen de beschikking van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg; dat hij betoogt dat het nadeel dat hij ondergaat wanneer de bestreden beslissing wordt uitgevoerd, slechts vermeden kan worden door een beslissing ten gronde in zijn voordeel;

4.3. Overwegende dat noch het feit dat verzoeker afstand gedaan heeft van zijn bij de Raad van State ingestelde vordering tot schorsing, noch het feit dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing geschorst is door de rechter in kort geding, aan verzoeker het belang bij zijn beroep tot nietigverklaring ontnemt;

Overwegende dat het de verwerende partij toekomt aan te tonen dat het belang van verzoeker teloorgegaan is; dat haar betoog dat de dieren waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, zeer waarschijnlijk niet meer in leven zijn, steunt op de overweging dat de twee runderen thans minstens 12 en 17 jaar zouden zijn en dat slachtvee deze ouderdom normaal niet bereikt; dat die algemene bedenking echter niet volstaat om in het kader van het voorliggende beroep te besluiten dat de dieren reeds gestorven zijn, met als gevolg dat verzoeker geen actueel belang meer zou hebben; dat geconcludeerd moet worden dat verzoeker nog steeds een belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing;

5.1. Overwegende dat de auditeur-verslaggever ambtshalve een middel aanvoert, afgeleid uit de onwettigheid van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997; dat hij aanvoert dat dit besluit niet tot stand gekomen is met inachtneming van de ter zake geldende substantiële vormvoorschriften en dat dit besluit dan ook geen regelmatige rechtsgrond kan vormen voor de hier bestreden beslissing, die daarin haar noodzakelijke grondslag vindt; dat hij met name aanvoert dat in het koninklijk besluit geen afdoende verantwoording wordt gegeven om, met verwijzing naar de dringende noodzakelijkheid, voorbij te gaan aan de door artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ingestelde verplichting om het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in te winnen;

5.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie betoogt dat verzoeker het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 niet bestreden heeft en dat in ieder geval dit koninklijk besluit in zijn aanhef een uiteenzetting bevat omtrent de dringende noodzakelijkheid, dat die hoogdringendheid niet wordt tegengesproken door de vaststelling dat de Europese reglementering reeds vanaf 1 juli 1997 van toepassing was, noch door het feit dat het besluit in werking treedt op de eerste dag van de maand na de bekendmaking; dat zij in essentie betoogt dat zij getracht heeft de Europese verordening nr. 820/97, die slechts op 7 mei 1997 bekendgemaakt is en die uitwerking kreeg op 1 juli 1997, zo spoedig mogelijk in het Belgisch recht te implementeren, dat het om een zeer technische regeling gaat die overleg noodzaakte met de diensten van het Ministerie van Volksgezondheid en dat het uitstel van inwerkingtreding verantwoord wordt door de noodzaak om de betrokken ambtenaren nog de nodige instructies te kunnen geven;

5.3.1. Overwegende dat artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat, “buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid”, de ministers de tekst van alle ontwerpen van reglementair besluit onderwerpen aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State;

Overwegende dat de verplichting om het advies in te winnen van de afdeling wetgeving ertoe strekt de wettigheid van reglementaire besluiten te waarborgen en de kwaliteit van de teksten te optimaliseren; dat het aldus gaat om een pleegvorm die substantieel en van openbare orde is; dat elke onregelmatigheid in dit verband zo nodig ambtshalve dient te worden opgeworpen; dat de miskennis van de verplichting tot raadpleging van de afdeling wetgeving tot gevolg heeft dat het betrokken besluit onwettig is; dat de rechter overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet een dergelijk besluit dan ook buiten toepassing moet laten bij het onderzoek van de wettigheid van beslissingen die daarin hun rechtsgrond vinden;

5.3.2. Overwegende dat de uitzondering die de wetgever ten aanzien van de voormelde adviesverplichting ingesteld heeft, restrictief opgevat moet worden; dat het bestuur aldus slechts rechtsgeldig gebruik kan maken van de wettelijk geboden mogelijkheid om in geval van hoogdringendheid geen advies te vragen, wanneer het aantoonbaar is dat de “bijzondere redenen” die deze hoogdringendheid rechtvaardigen, correct zijn en dat zij in het betrokken geval een redelijke verantwoording bevatten voor het voorbijgaan aan de adviesverplichting; dat daarbij

niet uit het oog verloren mag worden dat, ten tijde van de totstandkoming van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997, het bestuur krachtens artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de mogelijkheid had om op zeer korte termijn -met name binnen de drie dagen- het advies van de afdeling wetgeving te verkrijgen;

5.3.3. Overwegende dat het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 19 september 1997; dat uit de aanhef van het besluit blijkt dat het bestuur op grond van de volgende redenen is voorbijgegaan aan de verplichting om het advies in te winnen van de afdeling wetgeving van de Raad van State :

“Gelet op het reglement 820/97/EEG van de Raad van 21 april 1997 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten;

(...)

Gelet op de dringende noodzakelijkheid;

Overwegende dat het vlugge en preciese traceren van runderen onontbeerlijk is om de bescherming van de volks- en diergezondheid te verbeteren en om een controle van de steunmaatregelen toe te laten en dat elk rund zijn oormerken gedurende heel zijn leven zal moeten behouden en dat bijgevolg het vertrouwen van de consumenten in de kwaliteit van het rundvlees en zijn basisproducten aangemoedigd zal worden;

Overwegende dat er maatregelen moeten genomen worden om de technische voorwaarden te scheppen die een optimale communicatie (moeten) waarborgen van de producent met de gegevensbank alsook een uitgebreid gebruik van de gegevensbanken (dat) een vlugge en efficiënte uitwisseling van gegevens tussen de Lidstaten moet toelaten;

Overwegende dat bovenvermelde reglementering van toepassing is vanaf 1 juli 1997”.

5.3.4. Overwegende, in zoverre in de aanhef van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 wordt uiteengezet waarom het nemen van dat besluit als noodzakelijk beschouwd wordt, met name ter bescherming van de volks- en de diergezondheid en voor het waarborgen van een betere communicatie met de gegevensbank en van een ruim gebruik van die bank, dat die motivering geen voldoende pertinente en concrete gegevens bevat die het aannemelijk maken dat de in dat besluit vervatte regeling dermate spoedeisend was dat ze vastgesteld moest worden zonder dat de afdeling wetgeving geraadpleegd kon worden;

Overwegende, in zoverre in de aanhef van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 verwezen wordt naar het feit dat verordening (EG) nr. 820/97 van toepassing is sinds 1 juli 1997, dat in het algemeen wel aangenomen kan worden

dat de behoorlijke uitvoering van een verordening vereist dat de nationale uitvoeringsmaatregelen uitwerking hebben met ingang van dezelfde datum waarop de verordening in werking treedt; dat in dit geval evenwel blijkt dat verordening (EG) nr. 380/97, die ertoe strekt naar aanleiding van de ervaringen tijdens de crisis in verband met de boviene spongiforme encefalopathie de bestaande regeling inzake identificatie en registratie van runderen strenger te maken teneinde de traceerbaarheid van de dieren te verbeteren, de lidstaten weliswaar verplicht onmiddellijk werk te maken van het nieuwe systeem om informatie bij te houden, maar dat de nieuwe verplichtingen inzake identificatie en registratie slechts gelden voor dieren geboren na 1 januari 1998; dat de inwerkingtreding van de desbetreffende bepalingen van de verordening op 1 juli 1997 in dit geval voor de uitvoerende macht dan ook geen reden kon zijn om, met een beroep op de dringende noodzakelijkheid, het koninklijk besluit op 8 augustus 1997 te nemen, zonder dit vooraf voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voor te leggen, desnoods met een beroep op de spoedprocedure bepaald bij het op dat ogenblik geldende artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 zelf overigens eveneens slechts in een identificatie- en registratieverplichting voorziet voor runderen geboren na 31 december 1997, en dat voor runderen geboren vóór die datum een koninklijk besluit van 19 december 1990 van toepassing blijft, tot een datum te bepalen door de minister tot wiens bevoegdheid de landbouw behoort;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie ook nog verwijst naar het feit dat met het oog op de inwerkingtreding van de betrokken reglementering nog allerlei maatregelen moesten worden uitgewerkt, er overleg moest worden gepleegd met het Ministerie van Volksgezondheid en de nodige instructies moesten worden verleend aan de bevoegde ambtenaren; dat met deze verantwoording evenwel geen rekening kan worden gehouden; dat artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State immers bepaalt dat de raadpleging van de afdeling wetgeving vereist is, “buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid”, waaruit volgt dat de verantwoording voor het beroep op de dringende noodzakelijkheid in de aanhef van het betrokken besluit zelf gegeven moet worden; dat in die aanhef met geen woord gerept wordt over de stappen die nog vóór de toepassing ervan op de runderen geboren na 31 december 1997 gezet moesten worden, laat staan over de tijd die voor die stappen nodig zou zijn;

5.3.5. Overwegende dat de uiteenzetting, opgenomen in de aanhef van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997, het afzien van de raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet kan verantwoorden; dat er dan ook reden is om, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, artikel 7, § 4, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 buiten toepassing te laten; dat zulks betekent dat de verwerende partij geen rechtsgrond had om aan verzoeker het bevel te geven twee runderen wegens het omblikken van hun oormerk af te slachten; dat het ambtshalve aangevoerde middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van de inspecteur-dierenarts van 31 december 1997 waarbij bevel wordt gegeven om twee runderen, toebehorend aan Louis ANTHONISSEN, wegens het omblikken van hun oormerken, af te maken.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 23 april 2007, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.