

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 221.176 van 25 oktober 2012
in de zaak A. 197.648/VII-38.477.**

In zake : Willem CAES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat August Desmedt
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 122, bus 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID
VAN DE VOEDSELKETEN (FAVV)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rik Depla
kantoor houdend te 8310 Brugge - Sint-Kruis
Karel van Manderstraat 123
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 september 2010, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van 6 juli 2010 waarbij een H-statuuut wordt opgelegd, voor een periode van 52 weken, met ingang van 24 juni 2010.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 oktober 2012.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Christophe Wathion, die loco advocaat August Desmedt verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Freya Zuttermann, die loco advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Werner Weymeersch 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. Op 18 februari 2010 wordt in het slachthuis van Geel een monster genomen van een karkas met oormerknummer BE 1 3264 9009. Uit het laboratoriumonderzoek blijkt dat het monster niet-conform werd bevonden op residuen van stoffen met hormonale of anti-hormonale werking (prednisolone). Het karkas van het rund behoort toe aan de verzoeker.

4. De verzoeker wordt van dit resultaat in kennis gesteld op 7 juni 2010. Diezelfde dag nog worden materiële en dierlijke monsters genomen en wordt hij bovendien verhoord. De verzoeker verklaart niet te begrijpen hoe dit is kunnen gebeuren: "Het is zeker al meer dan 8 jaar geleden dat dit hier gebruikt is. Toen heeft de veearts mij gezegd dat dit niet meer geregistreerd was voor runderen en vanaf toen is dit hier niet meer gebruikt".

Diezelfde dag wordt ook een tegenonderzoek aangevraagd.

5. Op 9 juni 2010 wordt een monster genomen van een product "Presto".

6. Op 24 juni 2010 wordt aan verzoeker ter kennis gebracht dat de eerder genomen dierlijke en materiële monsters alle conform zijn.

7. Het resultaat van het aangevraagde tegenonderzoek is niet-conform (prednisolone). Het wordt op 24 juni 2010 aan de verzoeker ter kennis gebracht met een proces-verbaal van verhoor "Begin H-Enquête". De verzoeker verklaart niet te weten hoe dit product in het kalf is gekomen.

8. De bedrijfsdierenarts verklaart op 1 juli 2010 onder meer dat de gevallen van prednisolone die nu vastgesteld zijn zouden kunnen te wijten zijn aan de bacteriële omzetting van natuurlijke stoffen.

9. Op 6 juli 2010 wordt de thans bestreden beslissing genomen.

10. Op 1 oktober 2010 wordt opnieuw een monster van een rund van de verzoeker genomen. Het resultaat is niet-conform (dexamethasone en methylprednisolone). Tijdens het verhoor verklaart de verzoeker te vermoeden dat de oorzaak in het voeder moet zijn gelegen, meer specifiek het voeder AZ 50%. Ook de bedrijfsdierenarts heeft geen verklaring voor de aanwezigheid van die stoffen. Het tegenonderzoek is eveneens niet-conform.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de verwerende partij

11.1. In de memorie van antwoord voert de verwerende partij aan dat zij over een gebonden bevoegdheid beschikt wanneer zij vaststelt dat de voorwaarden van de wet vervuld zijn met het oog op het opleggen van een H-statuuut. Zijn die voorwaarden vervuld, dan kan zij immers niet anders dan de beslissing nemen die zij genomen heeft.

In de laatste memorie verwijst zij nog naar het auditoraatsverslag in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest 207.312 van 19 januari 2012. In dat arrest achtte de Raad van State zich wel bevoegd in een gelijkaardige aangelegenheid. De verwerende partij onderschrijft het standpunt uit het auditoraatsverslag in die zaak, volgens hetwelk de Raad van State niet bevoegd is in zulk een aangelegenheid. Zij betoogt dat van zodra het duidelijk is dat er geen enkele therapeutische verantwoording kan worden gegeven voor de aangetroffen aanwezigheid van niet-conforme stoffen, er een illegale behandeling van het dier moet zijn geweest en de regelgeving geen enkele beoordelingsvrijheid meer laat aan de verwerende partij bij het merken met het H-statuuut. Gelet op de gebonden bevoegdheid acht de verwerende partij de Raad van State niet bevoegd.

11.2. In de memorie van antwoord werpt zij als exceptie tevens het ontbreken van het rechtens vereiste belang van de verzoeker op. Zij acht het geponeerde materiële nadeel een loutere stijlformule. Voorts zou het feit dat de verzoeker slechts op de valreep bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring heeft ingediend en dat hij pas na meer dan twee maanden voor de kortgedingrechter om de schorsing van het H-statuuut heeft verzocht, in schril contrast staan met de beweerde gevolgen van morele aard van de genomen maatregel. Ten slotte zou het belang van de verzoeker ook niet voldoende concreet zijn aangetoond.

In de laatste memorie voegt zij wat dit betreft nog toe dat de genomen maatregel beëindigd is op 24 juni 2011 en dus zijn volledige uitwerking heeft gehad.

Beoordeling

12.1. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 8 september 1997 betreffende maatregelen inzake de verhandeling van landbouwdieren, ten aanzien van bepaalde stoffen of residu's daarvan met farmacologische werking (hierna : koninklijk besluit van 8 september 1997) stelt als principe dat het verboden is landbouwdieren te verhandelen wanneer die dieren wellicht residu's bevatten als gevolg van een illegale behandeling. Het geven van "een officieel merk- of identificatieteken" respectievelijk het H-statuuut als sanctie na deze vaststellingen gebeurt in geval van aanwezigheid van niet-toegestane stoffen of producten na illegale behandeling.

Uit het loutere feit dat een niet-toegestane stof werd aangetroffen in dierlijke monsters volgt niet dat de verwerende partij niets anders kan doen dan de sanctie op te leggen. Zij moet immers ook nagaan of de aanwezigheid van de niet-toegestane stoffen het gevolg is van een illegale behandeling.

Wanneer een administratieve overheid een administratieve sanctie oplegt met toepassing van een in een wet, decreet of ordonnantie gestelde sanctieregeling, en de wetgever de bevoegdheid om daarvan kennis te nemen niet heeft opgedragen aan een justitiële rechter, is de Raad van State in de regel bevoegd om die administratieve sanctie te toetsen met toepassing van de algemene bevoegdheid die hij heeft om te oordelen of een maatregel van de overheid al dan niet met machtsoverschrijding genomen is.

De exceptie is niet gegrond.

12.2. De merking met of het toekennen van het H-statuuut heeft een impact op de naam en faam die de verzoeker binnen de sector geniet. Het is daarbij niet relevant of de verzoeker eigenaar is van de dieren waarvoor hij verantwoordelijk is. Het volledig uitputten van de beroepstermijn heeft als zodanig geen invloed op de aanwezigheid van een moreel belang.

Het feit dat de bestreden beslissing in de loop van het geding haar volledige uitwerking heeft gehad, belet niet dat de verzoeker nog steeds over een actueel en zeker belang beschikt. De verzoeker verwijst naar de materiële gevolgen van de bestreden beslissing en de immense reputatieschade. Dit staat los van de vraag of, zoals de verwerende partij stelt, het opleggen van het H-statuuut enkel een veiligheidsmaatregel is "met als louter doel de veiligheid van de volksgezondheid", en geen sanctie. De bestreden beslissing schept een vermoeden dat de verzoeker de wetgeving inzake voedselveiligheid heeft overtreden en treft hem bijgevolg in zijn morele integriteit.

De exceptie is evenmin gegrond.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

13. De verzoeker voert als eerste middel de schending aan van het koninklijk besluit van 8 september 1997. Hij stelt vooreerst in essentie dat "de gevonden stoffen niet het gevolg zijn van een illegale behandeling", zodat één van de cumulatieve voorwaarden van artikel 4, § 1, van het voormelde koninklijk besluit om over te gaan tot de betwiste maatregel niet of minstens onvoldoende vervuld is. Hij merkt voorts op dat hij de vraag heeft gesteld of de aangetroffen stof niet op een natuurlijke wijze kan worden aangemaakt door het rund, en dat de verwerende partij heeft nagelaten de opgeworpen vragen te beantwoorden.

14. In de memorie van antwoord stelt de verwerende partij kort samengevat dat de verzoeker de aanwezigheid van prednisolone in het urinestaal "op geen enkele wijze kan verantwoorden zodat dit alleen maar het gevolg kan zijn van een gebruik of toediening van een niet-toegestane stof, zijnde bijgevolg het resultaat van een illegale behandeling". De uitgevoerde enquête toont volgens haar onder meer aan dat de aanwezigheid van prednisolone niet kan worden verantwoord in het kader van een therapeutische behandeling van het kalf, dat de door de dierenarts geponeerde piste van een eventuele natuurlijke omzetting in het urinemilieu onmogelijk blijkt te zijn en dat er ook geen enkele andere mogelijke verklaring voorhanden is. Tevens zouden er opnieuw niet-conforme analyseresultaten zijn opgetekend bij monsternamen op de lever van een ander kalf van de verzoeker.

15. In de laatste memorie verwijst de verwerende partij nog naar een beschikking van de rechter in kort geding van de rechtbank van eerste aanleg van Turnhout waaruit zou blijken dat er te dezen prima facie een voldoende schijn van illegale toediening bestaat, en naar twee andere beschikkingen van de rechters in kort geding van de rechtbanken van eerste aanleg van Turnhout en Antwerpen in andere zaken, waarbij telkens dezelfde firma eigenares zou zijn van de dieren. Zij leidt hier uit af dat er van toeval absoluut geen sprake meer kan zijn. Wat de door de verzoeker geponeerde mogelijkheid betreft dat prednisolone is ontstaan "op een natuurlijke wijze", stelt de verwerende partij dat, "los van het feit dat men op vandaag trouwens ook nog helemaal niet zeker weet of er mogelijks een bacteriële omzetting tot prednisolone kan gebeuren in bv. een stress-situatie, (het daarnaast zo is) dat ten tijde van het nemen van de beslissing verwerende partij nog niet op de hoogte was van de discussie die naderhand in de literatuur is ontstaan".

Beoordeling

16. Artikel 4, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 8 september 1997 bepaalt :

"Wanneer de aanwezigheid van een niet-toegestane stof of stoffen of residu's als gevolg van een illegale behandeling wordt aangetoond door de bevoegde diensten door een analyse van monsters die bij een controle op de bedrijven of in het slachthuis of bij een controle van vlees genomen werden, gaat de Dienst over tot een enquête in het beslag van herkomst om de oorzaak van de aanwezigheid van de niet-toegestane stof of stoffen of residu's als gevolg van een illegale behandeling te bepalen en tot de merking van alle landbouwdieren van dezelfde soort van het beslag of van de identificatiedocumenten van deze dieren".

Opdat toepassing zou kunnen worden gemaakt van deze bepaling dient er onder meer sprake te zijn van een illegale behandeling.

Onder illegale behandeling wordt verstaan, het "gebruik van niet-toegestane stoffen of producten, of het gebruik van krachtens de communautaire wetgeving toegestane stoffen of producten voor andere doeleinden of onder andere voorwaarden dan die welke zijn omschreven in de communautaire wetgeving of de nationale wetgeving" (artikel 1, 6° van het koninklijk besluit van 8 september 1997). Hieruit vloeit voort dat er sprake moet zijn van een "gebruik" of "toediening" van een niet-toegestane stof of product. Het is precies dit wat de verzoekende partij thans betwist. Zij stelt niets te hebben toegediend dan wel te hebben gebruikt doch vraagt zich af of de niet-toegestane stof op een natuurlijke wijze zou kunnen zijn aangemaakt. Zij verwijt op dit punt de verwerende partij onvoldoende onderzoek te hebben gevoerd. De verzoeker suggereert, met verwijzing naar diergeneeskundige literatuur, dat de stoffen op een andere wijze dan door toediening kunnen zijn aangemaakt.

De verwerende partij toont niet aan dat een "illegale behandeling" heeft plaatsgehad.

Uit het louter feit dat een niet-toegestane stof werd aangetroffen in dierlijke monsters volgt niet dat de verwerende partij niets anders kan doen dan een maatregel op te leggen. Naast een "therapeutische behandeling" en een "illegale behandeling" van de dieren bestaat nog de mogelijkheid dat de niet-toegestane stoffen op een andere manier in het dierlijk monster zijn terechtgekomen. De opmerkingen van de verwerende partij doen daaraan niets af.

Dit volstaat om het bestreden besluit te vernietigen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van 6 juli 2010 waarbij aan het beslag ten laste van Willem Caes een H-statuuut wordt opgelegd, voor een periode van 52 weken, met ingang van 24 juni 2010.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientig oktober tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,
Carlo Adams,
Peter Sourbron,

bijgestaan door

Bart Tettelin,

De griffier

Bart Tettelin

waarnemend kamervoorzitter,
staatsraad,
staatsraad,

griffier.

De voorzitter

Eric Brewaeys