

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.572 van 19 maart 2015
in de zaak A. 214.151/VII-39.252.**

In zake : de NV CRISTAL MONOPOLE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bernard Derveaux
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Verenigingstraat 28
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de minister van Middenstand, KMO's,
 Zelfstandigen en Landbouw
 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 de vordering

1. De vordering, ingesteld op 3 november 2014, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen en Landbouw van 22 augustus 2014 waarbij ten aanzien van de NV Cristal Monopole wordt beslist :

" - de toelating 1.2 onder nummer AER/VBR/010875 als inrichting voor de productie, de verwerking en het in de handel brengen van voedingsmiddelen in te trekken;

 - de intrekking van de toelating 1.1 onder nummer AER/VBR/001258 als detailhandel in levensmiddelen te schorsen zonder bijkomende voorwaarden".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bernard Derveaux, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Nick Verstraete, die loco advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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

3.1. De verzoekende partij beschikt over twee toelatingen vanwege het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna : FAVV), met name :

- Een toelating 1.2 nr. AER/VBR/010875 waarbij zij werd toegelaten als inrichting voor de productie, de verwerking en het in de handel brengen van voedingsmiddelen (de zogenaamde bottelarij);
- Een toelating 1.1 nr. AER/VBR/01285 waarbij zij werd toegelaten als

drankengroothandel.

3.2. Op 15 juli 2013 laat het FAVV aan de verzoekende partij weten dat zij het voornemen heeft om beide toelatingen in te trekken. In de brief verwijst zij vooreerst naar de tekortkomingen die reeds werden vastgesteld in de periode tussen 2006 en 2010. Vervolgens wijst zij tevens op de inspectie van 6 juni 2013 tijdens dewelke een negental overtredingen werden vastgesteld waarvoor op 20 juni 2013 proces-verbaal werd opgesteld. Kort samengevat komen de inbreuken neer op het volgende :

- Het ontwerp, de indeling, grootte en ligging van de bedrijfsruimten laten onvoldoende de Goede Hygiëne Praktijken toe;
- De ruimtes zijn niet in goede staat en zijn niet proper;
- De ventilatie is onvoldoende;
- Uitrusting niet in contact met levensmiddelen en ruimtes zijn onvoldoende proper;
- De vloer kan niet gemakkelijk worden schoongemaakt en is niet in goede staat;
- De muren kunnen niet gemakkelijk worden schoongemaakt, zijn niet in goede staat en zijn niet glad tot op werkhoogte;
- De ramen en deuren zijn niet in goede staat - de constructie maakt vuilophoping mogelijk;
- Afval wordt opgehoopt in levensmiddelenruimtes;
- Gevaarlijke producten zijn niet afzonderlijk opgeslagen.

3.3. De verzoekende partij tekent hiertegen - volgens de bewoordingen van het verzoekschrift, op 3 augustus 2013 - bezwaar aan en deelt mee reeds een aantal handelingen te hebben gesteld. Zij vraagt aan het FAVV haar het vertrouwen te geven om alle inbreuken op zeer korte termijn te corrigeren en haar toe te laten haar activiteiten te blijven uitoefenen.

3.4. Op 9 augustus 2013 wordt tussen de verzoekende partij en het FAVV een contract gesloten waarin voor elk van de negen vastgestelde inbreuken een termijn wordt afgesproken waarvan de bestuurster verzekert dat zij binnen de

voorziene termijn zullen worden gecorrigeerd. Hierop wordt de procedure tot intrekking voorlopig geschorst.

3.5. Op 16 december 2013 volgt een controle betreffende de opvolging van (de uitvoering of naleving) van het tussen de verzoekende partij en het FAVV gesloten contract. Meer concreet wordt nagegaan of de afgesproken termijnen worden nageleefd. Voor een aantal inbreuken werd immers als uiterste datum 15 november 2013 afgesproken.

Het resultaat van de controle is "gunstig met opmerkingen".

De inspecteur geeft de volgende commentaar :

"Er zijn al inspanningen geleverd. De rommel en niet meer gebruikt materiaal zijn uit de ruimtes verwijderd. De ruimtes zijn volledig gekuist door externe firma. In magazijn is plaatsing van paletten aangegeven met vrijlating van een gang tegen de muur. Sommige muren werden al geverfd. Beschadigde muren werden hersteld. Er zijn nog investeringen gepland naar infrastructuur: verven, ramen, vloeren ed.

punten van aandacht:

- Geverfde muren vertonen nog gaten en open voegen.
- Over het algemeen is de verlichting onvoldoende, waardoor een goed toezicht op de reiniging moeilijk is. Dit wordt mede in de hand gewerkt door donker geverfde muren.
- De plaats tussen de paletten en de muur in het magazijn is niet overal doorgetrokken.
- Kuisgerief staat op de grond of in een kast. Dit is onvoldoende proper weggeborgen. Kuisgerief moet van de grond, natte dweilen opgehangen, vuile doeken in de was, kuisgerief voor magazijn en bottelarij apart te merken en apart te houden.
- De productieruimte is onvoldoende proper. Wordt het kuisplan correct uitgevoerd of is het onvoldoende uitgewerkt?
- Over het algemeen is er onvoldoende toezicht. Een kwaliteitsverantwoordelijke ontbreekt.
- Op sommige plaatsen kan nog los materiaal verwijderd worden. Opgepast voor het opnieuw creëren van rommel".

3.6. Na een klacht betreffende de aanwezigheid van een witte troebel onderaan enkele flesjes, rondrijvende zwarte vlokjes in één flesje en de aanwezigheid van een bijtend product in één flesje, gaat op 18 februari 2014 een

controle door. De verzoekende partij wordt verplicht een aantal achtergelaten flesjes te laten analyseren door een labo. Er wordt nog gemeld dat alle klachten zich tot nu toe voordeden op flesjes in dezelfde bak. Een process-verbaal van overtreding wordt op 21 maart 2014 naar de verzoekende partij gestuurd.

3.7. Alle punten van het eerder gesloten contract worden in de laatste week van februari 2014 gecontroleerd. Er wordt opnieuw nagegaan of de afgesproken termijnen werden nageleefd. Het resultaat is echter "niet gunstig" waardoor de eerder opgestarte procedure (tot intrekking van de toelatingen) moet worden verdergezet.

De inspecteur geeft de volgende commentaar :

"Er zijn al inspanningen geleverd. De rommel en niet meer gebruikt materiaal zijn uit de ruimtes verwijderd. De ruimtes zijn volledig gekuist door externe firma. In magazijn is plaatsing van paletten aangegeven met vrijlating van een gang tegen de muur.

Er zijn nog investeringen gepland naar infrastructuur van opslagzone: verven, ramen, vloeren ed. getekende offertes zijn aanwezig.

Er werd ook een externe consulent aangetrokken om de operator bij te staan in uitvoering van werken en naar opleiding personeel.

Voor wat betreft de fabricagelokalen:

De toestand van de uitrusting en infrastructuur en de reiniging blijft problematisch.

De infrastructuur en uitrusting moet van dien aard zijn dat ze een efficiënte reiniging toelaten. Indien een efficiënte reiniging niet mogelijk is dient de infrastructuur of uitrusting te worden aangepast.

Oneffenheden, spleten, kieren, slechte overgangen tussen muur en vloer,... moeten vermeden worden. Ook roest en verfschilfers aan machineonderdelen moeten vermeden worden door tijdig onderhoud of door het vervangen van deze onderdelen.

Ruime omgeving bottelarij en ruimte waar de bakken worden opgezet kan onvoldoende goed onderhouden worden. Deze ruimte dient verder te worden aangepast zodat een efficiënte reiniging mogelijk wordt".

Een process-verbaal van overtreding wordt op 31 maart 2014 opgesteld. De bestuurster van de verzoekende partij verklaart dat zij zich ervan bewust is dat er nog een inspanning dient te gebeuren. Zij vraagt daartoe een redelijke termijn en stelt acht maanden voorop met uitzondering voor het dichten van de ramen waarvoor een stedenbouwkundige vergunning nodig is.

3.8. Om reden dat de afspraken in het contract van augustus 2013 niet werden nagekomen en aangezien de inrichting nog steeds niet voldoet aan de vereisten inzake infrastructuur en uitrusting, beslist het FAVV op 18 april 2014 de toelatingen 1.1 en 1.2 in te trekken.

3.9. De verzoekende partij dient op 24 april 2014 bezwaar in bij de bezwaarcommissie. Als reden voor het niet tijdig voltooien van bepaalde werken, wordt een verkeerde inschatting qua tijdsbestek opgegeven.

3.10. Een hoorzitting voor de beroepscommissie gaat door op 26 mei 2014. Het advies wordt op dezelfde dag verstrekt en is negatief.

3.11. Op 10 juni 2014 wordt dan besloten enkel de toelating 1.2 onder nr. AER/VBR/010875 als inrichting voor de productie, de verwerking en het in de handel brengen van voedingsmiddelen in te trekken.

Omdat, naar het oordeel van de Raad van State, de beroepscommissie niet rechtsgeldig was samengesteld, schorst de Raad die beslissing bij arrest nr. 227.973 van 2 juli 2014.

De beslissing van 10 juni 2014 wordt hierop ingetrokken.

3.12. Als gevolg van de intrekking van de beslissing van 10 juni 2014 wordt een nieuwe hoorzitting georganiseerd op 11 augustus 2014. Nog dezelfde dag verstrekt de beroepscommissie het volgende advies :

"In de inspectieverslagen die aanleiding gaven tot verschillende processen verbaal en waarschuwingen, over een tijdspanne van 8 jaar (2006 - 2014) worden telkens opnieuw gelijkaardige overtredingen vastgesteld. Het gaat samengevat over inbreuken met betrekking tot de infrastructuur, reiniging, ontsmetting en onderhoud van ruimtes, lokalen, uitrusting en apparatuur, verpakkingsmateriaal, afvalverwijdering en opslag van (gevaarlijke) producten.

De historiek van de inspecties en controles sinds 2006, datum waarop de nieuwe Europese Hygiëneverordeningen van kracht zijn geworden, toont duidelijk aan dat de verantwoordelijke zaakvoerders van deze onderneming

onvoldoende mee geëvolueerd zijn met de aangepaste wetgeving inzake levensmiddelenhygiëne en - productie, de veranderingen en eisen hierin onvoldoende opvolgen en bijgevolg te weinig oog hebben om dit in te passen in hun beleid naar de medewerkers op de werkvloer en te bekomen dat dit dagdagelijks wordt toegepast op de werkvloer. Getuigen hiervan in het verleden de uitbating van een bron mineraal water zonder de nodige erkenning van de Hoge Raad voor de Gezondheid, het ontbreken van bepaalde indicaties op de etiketten, het niet afsluiten van niet gebruikte waterputten, de aanwezigheid van kranen die verbindingen maken tussen leidingen met het natuurlijk mineraal water en leidingen met water van een andere oorsprong, het ontbreken van analyse van het water gebruikt voor de spoeling van de flessen, het ontbreken van een reiniging- en ontsmettingsplan, de continue afvalopstapeling, het niet vrijwaren van direct verpakkingsmateriaal (dopjes) tegen omgevingsverontreiniging en de opslag van chemische middelen en gevaarlijke producten tussen andere producten, of erger het aanwenden van zelf gerecycleerde verpakkingen van voedingsmiddelen voor distributie van onderhoudsproducten voor gebruik in het machinepark zonder de etikettering hierop aan te passen.

Gezien na de betekening van het voornemen d.d. 15 juli 2013 tot intrekking van de toelatingen een overeenkomst tot schorsing van de intrekkingsprocedure werd afgesloten tussen het FAVV en de zaakvoerders van deze onderneming. Deze overeenkomst werd afgesloten op basis van de intentie van de zaakvoerders in hun bezwaarschrift ontvangen op 5 augustus 2013 waarin zij opnemen te beseffen dat er vele zaken dienen te verbeteren en het engagement nemen de inbreuken op zeer korte termijn te zullen corrigeren.

Gezien de bedoelde overeenkomst bijgevolg ook de te remediëren overtredingen en de termijnen waarbinnen hieraan moet verholpen worden, in onderling overleg bepaald, vermeldt, terwijl vastgesteld wordt dat na verloop van de overeengekomen termijnen belangrijke tekortkomingen niet verholpen zijn, komt het de commissie voor dat de zaakvoerders hun reglementaire verplichtingen en de overeengekomen verbintenissen niet zijn nagekomen en hiermee het vertrouwen, dat zij in hun bezwaarschrift zelf gevraagd hebben te moeten krijgen, geschaad hebben.

Gelet op het verweer van betrokkene bij schrijven van 24 april 2014 waarin de nieuwe zaakvoerder toegeeft een verkeerde inschatting gemaakt te hebben van de grote onderhoudswerken die nodig zijn om de infrastructuur en uitrusting van dit, bedrijf conform de levensmiddelenhygiënewetgeving te stellen. De commissie is van oordeel dat sindsdien de nodige investeringen gezocht werden en dat er een aantal inspanningen worden geleverd om de infrastructuur conform de wetgeving te krijgen, maar stelt zich vragen bij de inplanning van bepaalde werken. Zo beschikt de onderneming op heden nog niet over een geldige bouwvergunning van de stad Aarschot voor de werken aan de gevel. De commissie heeft geen enkele formele garantie gekregen dat alle noodzakelijke werken zullen uitgevoerd worden tegen de door de onderneming zelf aangevraagde einddatum van 4 december 2014. Integendeel, bij de zoektocht naar ondernemers die de werken zullen komen uitvoeren, komen alternatieven naar voren die andermaal het voorwerp maken van studie en die een vertraging van uitvoering of zelfs een verandering van de aanvankelijke

voorgestelde oplossing als gevolg hebben. De overweging een box rond de bottelarijmachines te bouwen, wat een bijkomende investering vraagt en resulteert in het uitstellen van de bezetting van de defecte wanden met panelen zoals eerst geopteerd, getuige hiervan. Het komt de commissieleden over dat de zaakvoerders momenteel nog niet weten welke duurzame oplossing zij moeten kiezen teneinde te remediëren aan bepaalde reeds lang aanslepende problemen die herhaaldelijk door het FAVV werden aangekaart.

Spijts de inspanningen die tot heden werden geleverd door de inschakeling van meerdere externe consultants, alsook de aanwerving en inschakeling van 2 ploegbazen om de nodige verantwoordelijkheid op te nemen, is de commissie er niet van overtuigd dat de vastgestelde hygiëneproblematiek door de zaakvoerders afdoende onder controle wordt gehouden. Tijdens de hoorzitting werd toegegeven dat, ondanks vooropgezette verbetering en de opvolging door de consultants, blijkt dat, op vlak van naleving van hygiënevoorschriften door bepaalde werknemers, een patroon van niet-naleving op terugkerende wijze naar voor komt wat continue opvolging en correctie noodzaakt. De continue herhalende vaststelling en opmerking van afvalophoping allerhande doorheen de hele productiehal en de foutieve opslag van gevaarlijke producten tussen andere producten getuigen van deze onvoldoende doordringing. De aanwerving of aanduiding van technisch geschoold personeel met onvoldoende kennis over levensmiddelentechnologie en -hygiëne om als ploegbaas te fungeren getuigt van een onderschatting van de problematiek die aangekaart wordt door het FAVV op gebied van elementaire goede hygiënepraktijken in een bedrijf actief in de levensmiddelenindustrie. De inzet van deze ploegbazen blijft daarom ontoereikend om sturend te kunnen optreden op gebied van het naleven van de goede hygiënepraktijken en autocontroleverplichtingen naar het personeel dat zij moeten superviseren. Getuige hiervan ook de duidelijke foto's genomen tijdens de inspectie van 30 juli 2014, uitgevoerd op vraag van de operator, met zichtbare misplaatsing van afval, dozen en recipiënten op plaatsen waar dit niet hoort, wat ook erkend wordt door de zaakvoerder, en dezelfde lokalen getrokken enige dagen later en waarvan de foto's opgenomen zijn in het dossier, overhandigd op 11 augustus 2014 tijdens de hoorzitting, waar op te merken valt dat de betrokken items werden opgeruimd. Het argument dat de foto's van 30 juli 2014 getrokken werden tijdens een inspectie waarbij men volop in het productieproces actief was, gaat niet op, gezien het een gemis aan discipline betreft dat getoond wordt bij het verwijderen of verplaatsen van allerhande verpakkingen, afval en recipiënten die niet meer betrokken zijn in het productieproces zelf. Bijkomend beaamt de uitleg gegeven na de inspectie vaststellingen, opgenomen in het bijkomend dossier, tijdens de hoorzitting overhandigd, dat een aantal basisattitudes nog moeten veranderen bij de werknemers (Foto 31 : Doos met gesorteerd papier voor container. Hierop ligt een puil dat een werknemer heeft uitgedaan vooraleer de productielokalen binnen te gaan. Verklaring operator We hebben gevraagd om deze steeds in de kleedkamer te gaan leggen. Foto 44: Kleerkast van personeel, waarin verpakte voedingswaren (droge koek) liggen. Verklaring operator: We hebben gevraagd deze in de kantine te bewaren...enz).

Gezien producten in de handel werden gebracht die een gevaar voor de volksgezondheid betekenen, met name flesjes water met een aangetoonde

contaminatie van chloor alsook met zichtbare rondzwevende partikels en onvoldoende bewijs werd aangeleverd aan de commissie dat de operator de nodige verantwoordelijkheid neemt en een dergelijk incident zich niet meer zou kunnen voordoen, waarbij het om contaminatie van een essentieel levensmiddel gaat, zijnde natuurlijk mineraalwater, dat door alle lagen van de bevolking, en in het bijzonder ook door de meest kwetsbare in de samenleving, zijnde kinderen, ouderen en zwangere vrouwen, wordt geconsumeerd. Integendeel, het recent inspectieverslag toont onaanvechtbaar aan dat men zich niet bewust is van gevaren die men zelf creëert, en dat men deze gevaren bovendien niet beheerst. Hiervan getuigt het recycleren en aanwenden van lege recipiënten van voedingsstoffen, met name smaakstoffen uit het productieproces, als opslagrecipiënt van baanzeep voor de productiemachines zonder de noodzaak van een correcte identificatie ervan op het etiket in te zien.

Gezien de inspectiediensten zelf aangeven te beschikken over voldoende garanties voor de aanpassingswerken aan het magazijn en de producten verhandeld in de groothandel van die aard zijn dat deze, verpakt, op kamertemperatuur en met voldoende lange bewaarperiode, en bovendien komende van andere fabrikanten, zonder noemenswaardig probleem kunnen bewaard en verhandeld worden onder de huidige omstandigheden, waar evenmin problemen met het transport ervan worden vastgesteld.

OM DEZE REDENEN:

- zijn de commissieleden er niet van overtuigd dat een bijkomende verlenging tot begin december 2014, zoals gevraagd door de zaakvoerders, om de resterende punten na het verloop van de overeengekomen en voorziene tijd uit de verstreken overeenkomst, aanleiding zal geven om binnen deze termijn te voldoen aan alle vereisten inzake infrastructuur en uitrusting en te voldoen aan de exploitatievoorwaarden die van toepassing zijn op de inrichting voor haar botteling van water en productie van frisdranken.

- zijn de commissieleden van oordeel dat een verhoogd of verscherpt toezicht door het FAVV geen aanleiding zal geven tot een wezenlijke verandering op korte maar aanvaardbare en realistische termijn op gebied van de mentaliteit van de werknemers zolang het denkpatroon van de werknemers en zaakvoerders niet doordrongen wordt door de fundamentele noties van voedselveiligheid en goede hygiënepraktijken en dit tot uiting komt in hun dagdagelijkse handelingen in een voedselproducerend bedrijf.

Brengt de beroepscommissie het hiernavolgend advies uit :

De intrekking van :

- toelating 1.1 onder nummer AER/VBR/001258 als detailhandel in levensmiddelen van Cristal Monopole, Statiestraat 65 te 3200 Aarschot (Ondernemingsnummer 0426.948.072 met VEN 2.026.627.433)

te willen schorsen zonder bijkomende voorwaarden.

Teneinde de volksgezondheid te vrijwaren :

- toelating 1.2 onder nummer AER/VBR/010875 als inrichting voor de productie, de verwerking en het in de handel brengen van voedingsmiddelen, van Cristal Monopole, Statiestraat 65 te 3200 Aarschot (Ondernemingsnummer 0426.948.072 met VEN 2.026.627.433) in te trekken".

3.13. De verwerende partij neemt op 22 augustus 2014 de thans bestreden beslissing. Na controle van het dossier en het verweerschrift besluit de bevoegde minister het advies en de motieven van de beroepscommissie te volgen.

IV. Voorwaarden van de vordering tot schorsing

4. Op grond van artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat prima facie de vernietiging van de aangevochten akte of het reglement kan verantwoorden en dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

V. Enig middel

Standpunten van de partijen

5. De verzoekende partij voert onder meer het volgende aan :

"Schending van artikel 14, § 1, artikel 15, §1, 1° en 2°, artikel 16 §§ 1 en 5 van het KB van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de beginselen van behoorlijk bestuur zoals het redelijkheids-, evenredigheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, de zorgvuldigheidsplicht en de hoorplicht, en de redelijke termijn.

(...) Uit het verslag van de hoorzitting blijkt evenwel dat de problematiek van overtredingen voor 2013 niet is ter sprake gekomen, en verzoeker onwetend was dat dit element van doorslaggevend belang zou zijn bij de beoordeling van het verzoek om een bijkomende redelijke termijn van acht maanden, Als verzoeker had geweten dat deze problematiek inderdaad doorslaggevend was bij de beoordeling of de bijkomende gevraagde termijn redelijk was, had hij dit in het verweer kunnen bij toelichten; het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel werden dan ook geschonden.

In het advies, noch in de bestreden beslissing wordt enige verantwoording gegeven waarom feiten van vier tot negen jaar voordien, mee in aanmerking dienden te worden genomen om de genomen beslissing te verrechtvaardigen.

(...) In het eerste advies reeds stelde de beroepscommissie: 'De historiek

van de inspecties en de controles sinds 2006 toont duidelijk aan dat de verantwoordelijke zaakvoerders van deze onderneming onvoldoende de wetgeving inzake levensmiddelenhygiëne en productie kennen en beheersen, ...' Het is onredelijk uit overtredingen die tussen vier en negen jaar geleden werden begaan, een gebrek in de kennis van de regelgeving af te leiden en een onwil of onkunde om deze te willen respecteren.

(...) Na de door de K.U. Leuven gedane vaststelling dat delokalisatie van het bedrijf uit het centrum van Aarschot onmogelijk was, betoonde het bestuur van verzoeker de wil en nam zij initiatieven om te investeren in het verouderde gebouw. Met dit element werd in het advies en de bestreden beslissing evenmin rekening gehouden.

(...) Dit oordeel is niet gebaseerd op objectieve vaststellingen in het dossier. Immers, uit de investeringen die gedaan werden over een periode van minder dan een jaar, bleek duidelijk dat de infrastructuur reeds voor meer dan 80 % tegemoet kwam aan de vereisten gesteld in de basisovereenkomst van 27 augustus 2013.

Zonder enige appreciatie voor de reeds gedane investeringen en de inspanningen van verzoeker tot realisatie van doelstellingen blijkt een vooringenomenheid van de beroepscommissie en/of de minister om in alle geval de Toelating van verzoekster in te trekken.

De beslissing kwam aldus niet zorgvuldig tot stand op basis van welgekozen en weloverwogen middelen die de bestreden beslissing op afdoende wijze motiveren.

De beoordeling van de onwil of onkunde van de verzoeker om de overeenkomst met het F.A.V.V uit te voeren kon, op basis van het redelijks-, zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel, niet alleen worden afgeleid uit de overschrijding van de in de overeenkomst gestelde termijn en de enkele vaststellingen die sedert dan waren gedaan.

(...) Het is dan ook niet redelijk en onzorgvuldig dat de gestelde termijn als onredelijk werd bestempeld, vermits de grootste materiële realisaties reeds waren uitgevoerd, minstens binnen de drie maanden na de bestreden beslissing zouden worden uitgevoerd.

(...) Zoals elders in het verzoekschrift blijkt, werd bij vaststelling van de oorspronkelijke termijnen in de overeenkomst geen rekening gehouden met weersomstandigheden, met problemen in de zoektocht naar aannemers en de uitvoeringstermijnen van deze aannemers. De waarachtigheid van deze argumenten werd in het advies en de beslissing niet onderzocht, laat staan beoordeeld.

(...) Verzoeker tekende op 24 april 2014 bezwaar aan dat werd ontvangen op 25 april 2014; waarna de termijn van 45 dagen begon te lopen.

De Minister nam op 10 juni 2014 een beslissing op en trok deze daarna in op 29 juli 2014. Deze intrekkingbeslissing kwam er nadat de Raad van State de eerste beslissing had opgeschort, doch zonder dat de Raad die beslissing vernietigde.

Nu de eerste beslissing van de minister werd ingetrokken wordt deze geacht nooit te hebben bestaan. Verzoeker stond aldan opnieuw in de situatie van voordat de ingetrokken beslissing werd genomen; de beslissingstermijn van 45 dagen bleef dus lopen vanaf de ontvangst van de bezwaren en tot op de dag

van de bestreden beslissing, 22 augustus 2014 verstreken er dus 120 dagen, zijnde dus bijna drie maal zoveel als in het KB. bepaald.

(...) De redelijke termijn waarbinnen de minister diende te beslissen, is bijgevolg overschreden door het verstrijken van een termijn die bijna drie maal zo groot is als de bepaalde termijn: 120 ipv 45 dagen. De minister diende vast te stellen niet meer bevoegd te zijn om de bestreden beslissing te nemen.

Rekening gehouden met wat voorafgaat blijkt in de bestreden beslissing (blijkt) met deze belangrijke argumentatie geen rekening te zijn gehouden (onzorgvuldige besluitvorming), is de bestreden beslissing onredelijk en onevenredig met de door verzoeker reeds geleverde inspanningen.

In de brief van 18 april 2014 maakte de F.A.V.V. nergens melding van het incident van contaminatie met chloor. Verzoeker wist niet dat het incident van dermate groot belang zou zijn bij de totstandkoming van het advies; evenmin werd zij erover ondervraagd tijdens de hoorzitting.

De commissie gaf aan dit incident nochtans bijzondere aandacht omdat het verzoeker niet mogelijk zou zijn om tegemoet te komen aan de basisvereisten gesteld door de regelgeving inzake voedselveiligheid. Dergelijke vaststelling werd niet aan tegenspraak onderworpen; evenmin werd gepoogd om het chloor-incident grondiger uit te onderzoeken, en de verzoeker te confronteren met de door de gemaakte vaststellingen en conclusies.

(...) Bij nader onderzoek van het incident en mits verzoeker daarover was ondervraagd, zou o.m. gebleken zijn dat de melding rechtstreeks aan het FAVV werd gedaan en niet aan de verzoeker, dat alle klanten van verzoeker die van dat lotnummer afnamen, werden gecontacteerd.

(...) Het is (...) onredelijk en onzorgvuldig te beoordelen dat het eenmalige incident blijkt zou geven van een gebrek aan verantwoordelijkheidszin en gebrek aan wil en inzicht van de verzoeker om de ter zake geldende regelgeving grondig te willen kennen en na te leven.

Het oorzakelijk verband van het incident met de door de beroepscommissie weerhouden tekortkomingen in de uitvoering van de overeenkomst van 27 augustus 2014, staat in tegenspraak met de concrete realisatie van de vernieuwingen in de productieruimtes.

De aan verzoeker verweten tekortkomingen zijn niet bepaald in de overeenkomst van 9 augustus 2013

De uiteindelijk aan de verzoeker verweten tekortkomingen liggen niet zozeer op het vlak van de realisatie van materiële investeringen, maar wel dat 'de fundamentele noties van voedselveiligheid en goede hygiënepraktijken in het bedrijf zelf nog steeds niet correct nageleefd worden. De commissieleden zijn van oordeel dat er daarom onvoldoende garanties zijn dat de hygiënevoorschriften in de toekomst wel correct zullen worden nageleefd.

(...) Het advies van de commissie dat de minister tot de hare maakte, is dan ook onredelijk en niet proportioneel waar deze stelt dat er onvoldoende garanties zouden bestaan. Immers, de totale investeringen van verzoeker voor dan €165.000,00 geven aan dat verzoeker ernstig werk wilde maken van een vernieuwing van de onderneming en het volledig in regel stellen van de wijze waarop de activiteiten zouden worden gevoerd in de toekomst.

(...) de beroepscommissie (blijkt) haar advies te hebben gefundeerd op overtredingen die zowel te maken hebben met de drankengroothandel als met de

bottelarij, terwijl de minister in de bestreden beslissing geen rekening houdt met de overtredingen of gebreken in de uitvoering van de overeenkomst met betrekking tot de drankengroothandel.

Immers, enkele punten uit de overeenkomst van 27 augustus 2013 hadden expliciet betrekking op de drankengroothandel, en waren nog niet gerealiseerd (omdat er een bouwvergunning voor nodig was) - bijvoorbeeld: punt 1 (afsluiting van de ruimtes - nieuwe ramen).

In deze zin is de beslissing dan ook onzorgvuldig gemotiveerd".

6. In de nota antwoordt de verwerende partij het volgende:

"- de verzoekende partij kan niet onwetend zijn van de feiten tussen 2006 en 2010 aangezien het pv van overtreding naar deze feiten en inbreuken verwijst. Bovendien mag de verwerende partij rekening houden met alle elementen van het dossier en niet uitsluitend met deze die naar voor werden gebracht tijdens een hoorzitting. De feiten gepleegd tussen 2006 en 2010 kunnen dan ook de bestreden beslissing mee onderbouwen;

- het is niet onredelijk te stellen dat er sprake is van onkunde of onwil in hoofde van de verzoekende partij nu zij er al 9 jaar niet in slaagt zich te conformeren aan de regelgeving. De nieuwe bedrijfsleidster geeft immers zelf de inschattingfouten toe en stelt over weinig ervaring te beschikken. Eigenlijk is er al eerder sprake van een gunst ten aanzien van verzoekende partij zodat het niet onredelijk is dat zij geen bijkomende termijn krijgt;

- met verwijzing naar artikel 16, § 5 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 stelt de verwerende partij dat er geen sprake meer is van een termijn van 45 dagen om te beslissen doch wel van een termijn van 15 dagen na het advies van de beroepscommissie;

- het aspect "over de capaciteiten van verzoeker en de afhandeling van de problemen" hangt volgens de verwerende partij samen met het eerste onderdeel. Zij verwijst dan ook naar haar repliek aldaar en voegt er aan toe dat de beroepscommissie wel degelijk rekening heeft gehouden met alle door de verzoekende partij aangebrachte elementen;

- het gebrek aan verantwoordelijkheidszin en het gebrek om de geldende regelgeving te kennen wordt niet afgeleid uit het louteren feit van het chloorincident, maar wel uit het geheel aan inbreuken en vaststellingen doorheen de jaren...;

- volgens de verwerende partij is het niet kennelijk onredelijk te stellen dat er onvoldoende garanties op verbetering zijn. Zij is tevens van oordeel dat kon worden verwezen naar nieuwe inbreuken, waartegen verzoeker zich heeft kunnen verdedigen, en niet enkel naar de overeenkomst die tussen verzoeker en het FAVV gesloten werd;

- tot slot stelt de verwerende partij dat de minister het advies van de beroepscommissie slechts gedeeltelijk volgde".

Beoordeling

7. In haar bezwaarschrift van 3 augustus 2013 belooft de verzoekende partij dat zij op zeer korte termijn de vastgestelde inbreuken zou corrigeren. Het is als gevolg daarvan dat tussen haar en het FAVV een overeenkomst wordt gesloten waarbij de data 15 november 2013 en 15 februari 2014 worden vooropgesteld als deze waarop de inbreuken moeten zijn verholpen. Het eerste opvolgingsverslag is "gunstig met opmerkingen" maar na controle op 20 februari 2014 stelt de controleur toch voor de procedure tot intrekking verder te zetten.

Zowel naar aanleiding van het eerste controlebezoek als naar aanleiding van het tweede vraagt de verzoekende partij nog meer tijd om te kunnen voldoen aan de eisen. Uiteindelijk verzoekt zij op 24 april 2014 om bijkomend uitstel tot 4 december 2014.

Bij deze elementen komen dan nog het zogenaamde chloorincident alsook de vastgestelde inbreuken uit de vorige jaren (2006-2010). Er valt niet in te zien waarom deze gegevens niet zouden kunnen worden betrokken bij de motivering van de bestreden beslissing. Dit incident is niet de enige reden waarom de bestreden beslissing werd genomen. De feiten of inbreuken in de periode tussen 2006 en 2010 zijn op dat punt relevant omdat zij weldegelijk het motief onderschrijven dat een bijkomende verlenging van de termijn tot december 2014 niet kan worden toegestaan. Dat al inspanningen gedaan zijn en bijkomende investeringen gepland, doet hieraan geen afbreuk. Globaal genomen kan worden gesteld dat op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing nog steeds niet aan alle gemaakte opmerkingen werd tegemoetgekomen. De verzoekende partij ontkent dit niet, zij brengt alleen een aantal omstandigheden naar voren die telkens het uitstel zouden moeten verantwoorden.

In het licht van deze vaststellingen is het niet kennelijk onredelijk te beslissen tot intrekking van de toelating 1.2. In dat verband lijkt de

verzoekende partij geen belang te hebben bij haar argument dat de minister het advies slechts gedeeltelijk volgde. In ieder geval lijkt het zo te zijn dat voor wat betreft de intrekking van de toelating 1.2 de minister het advies van de beroepscommissie integraal onderschreef.

Inzake voedselveiligheid verantwoordt een vastgesteld - en niet betwist - gebrek aan hygiëne een strenge maatregel.

Met de verwerende partij moet bovendien worden vastgesteld dat van een schending van de redelijke termijn geen sprake is aangezien de beslissing werd genomen binnen de termijn voorgeschreven door artikel 16, § 5, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006. Het is overigens de verzoekende partij zelf die, met de herhaalde beloftes tot het in orde brengen van de toestand, ervoor gezorgd heeft dat de zaak bleef aanslepen.

Het enig middel is niet ernstig.

Er is bijgevolg niet voldaan aan één van de voorwaarden van artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen zonder dat het nodig is de opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie te onderzoeken,

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien maart tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,
bijgestaan door

Bart Tettelin,

kamervoorzitter,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys