

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.377 van 28 mei 2015
in de zaak A. 215.898/VII-39.390.**

In zake : Peter DE BUSSCHER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Astère Patyn
kantoor houdend te 9940 Evergem
Schoonstraat 64
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 de vordering

1. De vordering, ingesteld op 21 mei 2015, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) van 8 mei 2015 waarbij de toelating tot uitbaten van de slagerij van verzoeker wordt ingetrokken.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 mei 2015.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astère Patyn, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Peter Eecloo, die loco advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten 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. Verzoeker heeft een toelating verkregen om een vleeswinkel te exploiteren met als activiteiten:

- slagerij, niet ambulante detailhandel vlees;
- het verwijderen van de wervelkolom in het kader van maatregelen tegen TSE.

3.2. Op 12 januari 2015 voert het FAVV in de vleeshandel van verzoeker een controle uit. Bij die controle worden een aantal inbreuken vastgesteld waarvoor hem een waarschuwing wordt gegeven. Er wordt hem meegedeeld dat hij uiterlijk tegen 4 mei 2015 de nodige maatregelen moet nemen om aan deze overtredingen een einde te stellen en dat na het verstrijken van die termijn één of meer controlebezoeken zullen worden uitgevoerd.

3.3. Op 7 mei 2015 heeft een controlebezoek plaats.

3.4. Op 8 mei 2015 beslist de directeur-generaal van het FAVV de toelating van verzoeker voor het exploiteren van een vleeswinkel in te trekken. Die beslissing luidt als volgt:

“Uw inrichting De Busscher Peter met vestigingsnummer 2.080.648.614, gelegen Trilouter 29, 9940 Evergem heeft, conform het koninklijk besluit (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 (FAVV), de toelating (2.1) vleeswinkel verkregen met als activiteiten :

- slagerij, niet ambulante detailhandel vlees (PL9AC96PR168) onder het nummer AER/OVL/019644;

- het verwijderen van de wervelkolom in het kader van maatregelen tegen TSE met als activiteit en product PL9AC8OPR126 onder het nummer AER/OVL/019644.

Historiek van de inbreuken :

Sinds 8 april 2009 werden in uw inrichting verschillende inbreuken vastgesteld. De inbreuken werden opgenomen in volgende waarschuwingen/processen-verbaal (PV), waarvan u een afschrift ontving :

- controle op 8 april 2009: geen autocontrolesysteem voorhanden. Geen waarschuwing opgesteld. (Missienummer: 2452/09/031039)

- controle op 12 januari 2011: waarschuwing WS2063/11/0004. (Missienummer: 2063/11/003849)

- controle op 6 maart 2012: zeer zware bedreigingen, controle moeten afbreken.

Er werd geen proces-verbaal opgemaakt om zaak niet verder te laten escaleren. (Missienummer: 2580/12/028373)

- controle op 10 september 2014: zeer zware bedreigingen, controle moeten afbreken PV 2063/14/0100/OVL (Missienummer: 2063/14/099901)

- controle op 12 januari 2015: initieel zeer zware bedreigingen geuit naar collega De Cuyper Annick die de vorige controle gedaan had, situatie onder controle gekregen na lang bemiddelen. Waarschuwing 2085/20150114/2080648614 (Missienummer: 2085/15/006833)

Het FAVV heeft op 7 mei 2015 een controle uitgevoerd in uw inrichting. Tijdens deze controle werden overtredingen vastgesteld ten opzichte van de voorwaarden opgenomen in de reglementaire bepalingen. Tengevolge van de gedane vaststellingen werd op 7 mei 2015 een proces-verbaal opgemaakt met nummer PV:2085/15/0080/OVL. Hieronder volgt een opsomming van deze inbreuken:

Belemmering van de controle. De BUSSCHER Peter is verbaal zeer agressief. De controle kan niet doorgaan en bijgevolg kan de naleving van de regelgeving inzake de sanitaire voorschriften ter bescherming van de consument niet gegarandeerd worden.

Dit feit vormt een overtreding 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 en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen,

artikel 3, § 2, dat bepaalt:

‘In de uitoefening van hun bevoegdheden kunnen de in §1 bedoelde personen op elk moment elke plaats betreden en doorzoeken waar zich producten kunnen bevinden evenals elke plaats waar bewijzen van het bestaan van een inbreuk mogelijk kunnen worden aangetroffen.

Het bezoek aan lokalen die uitsluitend als woning dienen is slechts toegestaan tussen 5 uur ‘s ochtends en 9 uur ‘s avonds en kan slechts gebeuren met verlof van de rechter van de politierechtbank.’

En van artikel 3, § 7, dat bepaalt:

‘Verzet tegen bezoeken, controles, inbeslagnemingen, monsternemingen of verzoeken om inlichtingen of documenten door de in §1 bedoelde personen, of het verstrekken van kennelijk onjuiste inlichtingen of documenten, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maand en met een geldboete van honderd tot duizend euro of met één van deze straffen alleen.’

Rekening houdend met de aangehaalde niet-conformiteit, stel ik vast dat een adequate keuring of controle wordt belemmerd en de veiligheid of de integriteit van de personeelsleden van het Agentschap bedreigd wordt.

In toepassing van artikel 15, §1, 4° en 5° van het bovenvermelde KB van 16 januari 2006 en conform artikel 16, §6 van hetzelfde besluit trek ik de toelating (2.1) vleeswinkel van DE BUSSCHER Peter, gelegen Trilkoeter 29 te 9940 Evergem onmiddellijk in voor de volgende activiteiten:

- slagerij, niet ambulante detailhandel vlees met als activiteit en product PL9AC96PR168 onder het nummer AER/OVL/019644.

- verwijderen van de wervelkolom in het kader van maatregelen tegen TSE met als activiteit en product PL9AC8OPR126 onder het nummer AER/OVL/019644.

Deze maatregel is van toepassing vanaf de ontvangst van dit schrijven en geen enkele operator mag de betreffende activiteit nog uitoefenen in of vanuit uw inrichting”.

3.5. Deze beslissing wordt op 11 mei 2015 aan verzoeker ter kennis gebracht.

3.6. De raadsman van verzoeker vraagt op 12 mei 2015 aan de directeur-generaal van het FAVV om de beslissing van 8 mei 2015 in te trekken.

3.7. De directeur-generaal antwoordt op 13 mei 2015 dat hij niet op de vraag tot intrekking van de beslissing ingaat.

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement prima facie kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

Er kan alleen rekening worden gehouden met hetgeen daarover in het verzoekschrift werd uiteengezet en gestaafd. De Raad van State kan geen acht slaan op hetgeen in later ingediende geschriften of ter terechtzitting nog door de verzoekende partij wordt bijgebracht. De verwerende partij kan daarop immers niet meer schriftelijk repliceren en de auditeur kan daarover niet op een deugdelijke wijze advies verlenen in een procedure die op grond van artikel 22 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State essentieel schriftelijk is.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoeker

5. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van de materiëlemotiveringsplicht.

Volgens verzoeker ontbreken “objectieve vaststellingen dat in voorliggende zaak de veiligheid van de voedselketen niet langer kan gewaarborgd worden of dat de veiligheid van het personeel aangewezen door het Agentschap niet meer verzekerd is”.

Hij betwist “dat men op basis van de voorhanden zijnde feiten kan komen tot de vaststelling dat hij een adequate keuring of controle belemmerd heeft en de veiligheid of de integriteit van de personeelsleden van het FAVV bedreigd heeft”.

Hij besluit “dat de administratieve overheid in voorliggende zaak niet is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, deze niet correct beoordeeld heeft en dat zij op grond daarvan in redelijkheid niet tot haar besluit is kunnen komen”.

Beoordeling

6. De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren bewezen is en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur. Hij is enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Bovendien treedt de Raad van State bij de beoordeling van de wettigheid van een beslissing niet op als rechter in hoger beroep die op aanvraag van de rechtzoekende de ware toedracht van de feiten gaat beoordelen. Hij onderzoekt enkel of de overheid in redelijkheid is kunnen komen tot de door haar gedane vaststelling van de feiten en of er in het dossier geen gegevens voorhanden zijn die daarmee onverenigbaar zijn.

De bestreden beslissing steunt op de vaststelling dat verzoeker een adequate keuring of controle belemmerd heeft en de veiligheid of de integriteit van de personeelsleden van het Agentschap heeft bedreigd. De directeur-generaal

steunt voor die vaststellingen op het proces-verbaal dat op 7 mei 2015 door de controleurs van het FAVV werd opgemaakt. Doordat de controle niet kon doorgaan kon de naleving van de regelgeving inzake de sanitaire voorschriften ter bescherming van de consument niet gegarandeerd worden.

Verzoeker ontkent niet dat hij bij de controle woorden kan hebben gebruikt die “hard overkomen bij de controleurs en dat het voor hen niet aangenaam is om op die manier aangesproken te worden”. Hij kadert zijn woorden echter in “zijn frustraties en gevoelens van onmacht i.v.m. de vele administratieve verplichtingen waarvan hij soms het nut niet inziet”. Hij wijst er op dat hij nooit fysiek geweld heeft gebruikt.

De verwerende partij mag, zoals elke bestuurlijke overheid, verwachten dat de controleurs, ondanks eventuele frustraties van de gecontroleerde uitbaters, ongestoord en onbelemmerd hun werk kunnen doen, zonder dat zij met verbale agressie worden geconfronteerd.

De directeur-generaal heeft de feiten op het eerste gezicht niet verkeerd beoordeeld door vast te stellen dat verzoeker door zijn handelwijze een adequate controle belemmerd heeft en de veiligheid van of integriteit van de controleurs heeft bedreigd.

Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoeker

7. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

In een eerste onderdeel voert verzoeker de schending aan van het redelijkheidsbeginsel. Hij stelt dat er enkel sprake was van verbaal geweld, wat een zeer subjectief begrip is. Hij werd niet gewaarschuwd dat zijn gedrag als een belemmering van de controle kon worden gekwalificeerd. Ten onrechte wordt beweerd dat de naleving van de regelgeving inzake de sanitaire voorschriften niet kan worden gegarandeerd. Bovendien is de toepassing van artikel 16, § 6, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het FAVV (hierna: koninklijk besluit van 16 januari 2006) onevenredig. De getroffen maatregel is onredelijk zwaar en er waren minder verstreckende alternatieven mogelijk.

Daarnaast meent verzoeker dat de bestreden beslissing niet met de vereiste zorgvuldigheid genomen werd. Zo heeft de directeur-generaal de resultaten van de grondige controle op 12 januari 2015 genegeerd, waaruit blijkt dat er geen redenen waren om de toelating voor de slagerij te schorsen of in te trekken.

Beoordeling

8. Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij haar beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Het redelijkheidsbeginsel kan derhalve slechts geschonden zijn indien de administratieve overheid een beslissing neemt die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming zou komen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat de overheid slechts na een behoorlijk onderzoek van de zaak en met kennis van alle relevante gegevens mag beslissen.

Bij de boordeling van het eerste middel werd vastgesteld dat de verwerende partij niet alleen fysiek, maar ook verbaal geweld jegens de controleurs als een belemmering van de controle kan beschouwen.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat verzoeker reeds eerder, op 6 maart 2012, 10 september 2014 en 12 januari 2015 zware bedreigingen jegens de controleurs heeft geuit en dat de controle om die reden al tweemaal, op 6 maart 2012 en 10 september 2014, moest worden afgebroken.

Bovendien blijkt uit het controleverslag van 12 januari 2015 dat verzoeker uiterlijk op 4 mei 2015 de nodige maatregelen moest nemen om aan de vastgestelde overtredingen een einde te stellen. Aan verzoeker werd meegedeeld dat na het verstrijken van deze termijn één of meer controlebezoeken zouden worden uitgevoerd.

Anders dan verzoeker stelt, kan uit het controleverslag van 12 januari 2015 niet worden afgeleid dat de verwerende partij blijk geeft van onzorgvuldigheid wanneer zij oordeelt dat, bij gebrek aan controle, de naleving van de sanitaire voorschriften ter bescherming van de consument niet kan worden gegarandeerd.

De bestreden maatregel heeft voor verzoeker weliswaar zwaarwichtige gevolgen, doch hij kan in de gegeven omstandigheden op het eerste gezicht noch als onredelijk, noch als onzorgvuldig worden bestempeld.

Het tweede middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Standpunt van verzoeker

9. In een derde middel voert verzoeker de schending aan van de hoorplicht, doordat de bestreden beslissing genomen werd zonder dat hij gehoord werd over de feitelijkeheden die door de controleur gekwalificeerd worden als “verbaal zeer agressief”, terwijl hij betwist dat hij zich zeer agressief heeft opgesteld ten aanzien van de controleur.

Beoordeling

10. Artikel 16, § 6, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 verleent de verwerende partij de mogelijkheid om, zonder de betrokkene vooraf te horen, de toelating in te trekken wanneer een adequate keuring of controle wordt belemmerd, verhinderd of geweigerd of de veiligheid of de integriteit van de personeelsleden van het Agentschap bedreigd of geschonden wordt.

Verzoeker voert in zijn inleidende akte niet aan dat die bepaling onwettig zou zijn en bijgevolg op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing dient te worden gelaten.

De verwerende partij kon zich dan ook op het eerste gezicht terecht op artikel 16, § 6, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 beroepen om verzoeker niet vooraf te moeten horen.

Het derde middel is niet ernstig.

11. Er is niet voldaan aan de tweede door artikel 17, §§ 1 en 4 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarde om de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering te verwerpen.

VI. Rechtsplegingsvergoeding

12. De verwerende partij vraagt dat de verzoeker, op grond van artikel 30/1 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zou worden veroordeeld tot betaling van de wettelijke voorziene rechtsplegingsvergoeding. Er is grond om te dezen het basisbedrag van 700 euro toe te kennen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, verschuldigd aan de verwerende partij.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys