

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe VAKANTIEKAMER

A R R E S T

**nr. 238.996 van 31 augustus 2017
in de zaak A. 222.987/VII-40.075.**

In zake : de VZW GLOBAL ACTION IN THE INTEREST
OF ANIMALS (GAIA)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Vandamme en Charlotte Ponchaut
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
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 Sint-Kruis - Brugge
Karel Van Manderstraat 123
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 30 augustus 2017, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van 30 augustus 2017 “houdende het in toepassing van artikel 6 van het Koninklijk Besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, de toelatingen en de voorafgaande registraties afgeleverd door het FAVV erkennen van het (tijdelijk) slachthuis gelegen te Lange Lobroekstraat 61 te 2060 Antwerpen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een administratief dossier en een nota ingediend.

‡DBIRVEHBG-BDAFGJV‡

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 augustus 2017, om 18.00 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Stijn Vandamme en Charlotte Ponchaut, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaten Joost Hoste en Jessica Strobbe, die loco advocaat Rik Depla verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers 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. De vzw Islamitisch Offerfeest Antwerpen dient op 1 juli 2017 bij de verwerende partij een aanvraag in voor de erkenning van een slachthuis aan de Slachthuislaan 70 te Antwerpen. Zij licht hierin toe dat het gaat om “de erkenning van een slachthuis dat uitsluitend zal functioneren voor de rituele slacht van schapen tijdens de dagen van het Islamitisch offerfeest” en dat naar schatting de eerste dag 700 schapen en de tweede dag 500 schapen zullen worden geslacht.

In het licht deze aanvraag voert de verwerende partij op 28 augustus 2017 ter plaatse een inspectie uit van “infrastructuur, inrichting en hygiëne”. De beoordeling hiervan is “gunstig met opmerkingen”, waarbij een aantal concrete tekortkomingen worden vermeld.

Op 30 augustus 2017 houdt de verwerende partij een “hercontrole na inspectie voor het bekomen van voorwaardelijke erkenning”. Na

‡DBIRVEHBG-BDAFGJV‡

een aantal concrete vaststellingen betreffende het verhelpen van de tekortkomingen, is de evaluatie “gunstig”, wordt de infrastructuur voldoende bevonden “om schapen adequaat te kunnen slachten” en wordt het verlenen van een voorwaardelijke erkenning geadviseerd.

Eveneens op 30 augustus 2017 beslist de verwerende partij in hoofde van de vzw Islamitisch Offerfeest Antwerpen tot een voorwaardelijke erkenning voor een “inrichting 1.1.1 Slachthuizen vanaf 30/08/2017 tot 30/11/2017 – AC2: Slachten en uitslachten Schapen en geiten”. De vzw Islamitisch Offerfeest Antwerpen dient binnen de drie maanden een nieuw bezoek door de verwerende partij te vragen “om na te gaan of uw inrichting voldoet aan de andere in de geldende regelgeving vastgelegde voorschriften”, bij gebreke waaraan de erkenning van rechtswege zal worden opgeheven. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Voorwerp van de vordering

4. De verwerende partij voert aan dat de vordering tegen een onbestaande beslissing is gericht omdat de verzoekende partij zich richt tegen de erkenning van een slachthuis aan de Lange Lobroekstraat 61 te Antwerpen voor het “burgerplatform offerfeest Antwerpen”.

5. De verzoekende partij had bij het instellen van de vordering nog geen kennis van de bestreden beslissing. Uit de nota van de verwerende partij en het debat ter terechtzitting blijkt dat er niet de minste verwarring bestaat over het voorwerp van de vordering, namelijk de beslissing waarmee aan de vzw Islamitisch Offerfeest Antwerpen een erkenning wordt gegeven voor een slachthuis aan de Slachthuislaan 70 te Antwerpen.

V. Exceptie van niet-ontvankelijkheid: gebrek aan belang

6. De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij bij de vordering omdat de duizenden schapen dit weekend hoe dan ook

onverdoofd zullen worden geslacht, met het risico op veel slechtere omstandigheden dan in een erkend slachthuis.

7. Er bestaat vooralsnog geen noodzaak om over de opgeworpen exceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over deze excepties dringen zich immers slechts op indien zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn, hetgeen, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

VI. Schorsingsvoorwaarden

8. 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.

VII. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

9. De verzoekende partij werpt in een eerste middel de schending op van de artikelen 2, 4 en 59 van verordening (EG) van de Raad nr. 1099/2009 ‘inzake de bescherming van dieren bij het doden’ (hierna: verordening 1099/2009), van de artikelen 4, 5 en 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 Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ (hierna: het koninklijk besluit van 16 januari 2006), van artikel 16, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en

het welzijn der dieren” (hierna: de wet van 14 augustus 1986), *iuncto* de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 11 februari 1988 ‘betreffende sommige door een religieuze ritus voorgeschreven slachtingen’ (hierna: het koninklijk besluit van 11 februari 1988), en van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij leidt uit het geheel van de voormelde bepalingen af dat onverdoofd slachten voor religieuze riten slechts kan plaatsvinden volgens specifieke voorwaarden in een slachthuis wanneer indeling, bouw en apparatuur van dit slachthuis een langetermijnplanning en langetermijninvesteringen impliceren. Tijdelijke inrichtingen die worden geëxploiteerd gedurende enkele dagen, zonder langetermijnplanning en langetermijninvesteringen, kunnen niet als een slachthuis worden aangemerkt. De Europese regelgeving vereist trouwens een commercieel karakter voor een slachthuis. Te dezen gaat het volgens de verzoekende partij dus niet om een slachthuis, zodat de erkenning ervan moet worden vernietigd.

Wat de Europese regelgeving betreft, wijst de verzoekende partij op overweging 59 van verordening 1099/2009, waarin wordt verduidelijkt dat “de indeling, bouw, en apparatuur van slachthuizen [...] een langetermijnplanning en langetermijninvesteringen [vergen]. In artikel 2 van de ingetrokken richtlijn 93/119/EG van de Raad van 22 december 1993 ‘inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden’ werd reeds vermeld dat een slachthuis een inrichting was die werd gebruikt voor “het commercieel slachten” van dieren. De Europese Unie had dus enkel permanente slachthuizen voor ogen en geen tijdelijke of gelegenheids-“slachthuizen” zoals erkend met de bestreden beslissing. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in zijn advies nr. 57.522/3 van 11 juni 2015 aangehaald dat de tijdelijk door de regering erkende inrichtingen niet kunnen worden gelijkgesteld met slachthuizen, dat ze niet beantwoorden aan artikel 2, k, van verordening 1099/2009 en dat het om “een duurzame inrichting” moet gaan. Volgens de verzoekende partij geldt de onverenigbaarheid met de Europese regelgeving des te meer omwille van de financiële ramingen voor het met de bestreden beslissing erkende “slachthuis”, waarvan de geschatte kostprijs (net als

in 2016) ruimschoots de opbrengsten overstijgt en er dus geen sprake is van een “commercieel” slachthuis.

Wat de nationale wetgeving betreft, laat de verzoekende partij gelden dat een erkenning slechts kan worden gegeven wanneer een bezoek ter plaatse door de verwerende partij toelaat te besluiten dat de inrichting de voorschriften betreffende infrastructuur en uitrusting naleeft. Dit is *in casu* allerminst het geval. Overeenkomstig artikel 16, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 kan de Koning bepalen dat sommige slachtingen voorgeschreven door de ritus van een eredienst in erkende slachthuizen of in erkende inrichtingen worden uitgevoerd door offeraars die daartoe zijn gemachtigd door de vertegenwoordigers van de eredienst. Dit is mogelijk gemaakt door de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 11 februari 1988, doch enkel in een openbaar of een particulier “slachthuis”. Bij gebrek aan definitie van een slachthuis, geldt volgens de verzoekende partij de definitie in verordening 1099/2009. Een slachthuis voor drie dagen is precies het tegendeel van hetgeen in artikel 59 van de voornoemde verordening is bedoeld. Verder mag de verwerende partij op grond van artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 slechts een erkenning geven indien is voldaan aan alle toepasselijke wettelijke en reglementaire voorwaarden, ook de Europeesrechtelijke bepalingen en deze inzake dierenwelzijn. Deze voorschriften veronderstellen voor een slachthuis *de facto* een voortdurende inrichting en dienstverlening. Door een erkenning voor onbepaalde duur te vragen terwijl de feitelijke exploitatie beperkt blijft tot één à drie dagen, omzeilt men volgens de verzoekende partij ook de vereiste van voorafgaande controle en missierapporten waar tal van vereisten als “niet van toepassing” of “nog niet beoordeelbaar” worden aangeduid, precies omdat het slachthuis er niet aan voldoet noch kan voldoen.

Tot slot acht de verzoekende partij het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel geschonden door, na de chaos en de onregelmatigheden in 2016, een erkenning voor onbepaalde duur te geven terwijl de verwerende partij pertinent weet dat er slechts één à drie dagen zal worden geslacht. Op die wijze

wordt onwettig slachten gefaciliteerd. Het in artikel 6 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 voorziene besluit inzake naleving van de voorschriften inzake infrastructuur en inrichting is niet mogelijk vermits bij een plaatsbezoek “toevallig” na afloop van de exploitatie moet worden vastgesteld dat geen controle mogelijk is op de effectieve naleving. Dit klemmt des te meer vermits de verwerende partij in het verleden uitdrukkelijk heeft erkend dat “tijdelijke slachtvloeren” niet voldoen aan alle toepasselijke voorschriften.

Beoordeling

10. De verzoekende partij houdt in essentie voor dat een slachthuis een commerciële inrichting moet zijn die *de facto* voortdurend wordt uitgebaat met een langetermijnplanning en langetermijninvesteringen en dat de met de bestreden beslissing erkende inrichting daaraan niet voldoet, zodat geen erkenning mocht worden gegeven.

Artikel 2, k, van verordening 1099/2009 definieert een slachthuis als “elke voor het slachten van landdieren gebruikte inrichting die onder Verordening (EG) nr. 853/2004 valt”. In bijlage I van deze laatste verordening wordt een slachthuis gedefinieerd als “een inrichting voor het slachten en uitslachten van dieren waarvan het vlees bestemd is voor menselijke consumptie”. Uit deze bepalingen van het Unierecht kan op het eerste gezicht niet worden afgeleid dat een slachthuis een commerciële inrichting moet zijn, noch dat de activiteiten een zekere periode in beslag moeten nemen of in een langetermijnplanning moeten passen. De verzoekende partij verwijst naar artikel 59 van verordening 1099/2009, doch zij bedoelt kennelijk de voorafgaande overweging 59 van die verordening. Daarin wordt op het eerste gezicht een overgangsregeling voorzien voor de sector om zich aan de verordening aan te passen omwille van de langetermijnplanning en langetermijninvesteringen voor slachthuizen, zonder dat zulks echter als een voorwaarde wordt gesteld om een bepaalde inrichting als een slachthuis te beschouwen. Artikel 4.4 van verordening 1099/2009 voorziet de mogelijkheid van het doden zonder bedwelming van dieren

indien ze worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten “mits het slachten plaatsvindt in een slachthuis”. Ook hier geldt enkel de in artikel 2, k, van die verordening voorziene definitie van een slachthuis. De verzoekende partij toont niet aan op grond van welke bepaling uit de voormelde verordeningen er geen sprake zou kunnen zijn van een slachthuis indien de activiteiten er slechts gedurende een aantal dagen plaatsvinden.

11. De interne Belgische regelgeving die de verzoekende partij geschonden acht, bevat op het eerste gezicht geen definitie van een slachthuis. Waar de verzoekende partij bij gebrek daaraan verwijst naar de definities uit het Unierecht, blijkt uit het voorgaande dat de dienaangaande door de verzoekende partij voorgehouden interpretatie niet kan worden gevolgd.

Naar luid van artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 kan de erkenning slechts worden afgeleverd indien “voldaan is aan de voorwaarden vastgesteld in de wettelijke en reglementaire bepalingen en/of in de Europese verordeningen waarvan de controle tot de bevoegdheid van het Agentschap behoort”. De verzoekende partij wijst geen voorwaarde aan die bestaat uit een minimum aantal dagen slachtactiviteit per jaar. Evenmin wijst zij enige andere voorwaarde aan waaraan niet zou zijn voldaan. Rekening gehouden met de controleverslagen van de verwerende partij van 28 en 30 augustus 2017, lijkt ook te zijn voldaan aan de in artikel 6, § 1 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 bepaalde mogelijkheid “tot het toekennen van een voorwaardelijke erkenning wanneer een bezoek ter plaatse toelaat te besluiten dat de inrichting de voorschriften betreffende infrastructuur en uitrusting naleeft”.

Wat betreft het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State nr. 57.522/3 van 11 juni 2015, heeft het door de verzoekende partij geciteerde gedeelte op het eerste gezicht uitdrukkelijk betrekking op “tijdelijk door de Regering erkende inrichtingen” die worden geplaatst tegenover openbare of particuliere slachthuizen en die derhalve “niet kunnen worden gelijkgesteld met slachthuizen”. De bestreden beslissing heeft daarentegen wel betrekking op een

slachthuis. Hieraan kan worden toegevoegd dat uit het inrichtingsplan bij de aanvraag en uit de verslagen van de verwerende partij van 28 en 30 augustus 2017 dat het net wel om een infrastructuur en een inrichting gaat die beantwoordt aan de vereisten van een slachthuis en niet om een rudimentaire slachtvloer.

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 11 februari 1988 bepaalt dat “de door een religieuze ritus voorgeschreven slachtingen van runderen, schapen en geiten [...] slechts in een openbaar slachthuis of in een particulier slachthuis of in inrichtingen erkend door de Minister tot wiens bevoegdheid de landbouw behoort na overleg met de Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort [mogen] plaatsvinden. Zoals *supra* reeds is aangegeven, maakt de verzoekende partij op het eerste gezicht niet aannemelijk dat het te dezen niet om een slachthuis zou gaan. Hoe dan ook heeft de bestreden beslissing slechts betrekking op de erkenning van een slachthuis en niet op de vraag of en door wie onbedwelmende dieren worden geslacht.

12. Het redelijkheidsbeginsel kan 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 komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van de bevoegde administratieve overheid. Hij is in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

De verzoekende partij maakt op het eerste gezicht niet aannemelijk dat de verwerende partij het redelijkheids- of het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden. Zoals *supra* meermaals is aangegeven, kan de door de verzoekende partij voorgehouden interpretatie van het begrip “slachthuis” niet worden gevolgd. Verder geeft de verzoekende partij geen concrete elementen, bijvoorbeeld in de verslagen van de verwerende partij van 28

en 30 augustus 2017, waaruit zou kunnen blijken dat het onderzoek onzorgvuldig is gebeurd of dat bepaalde gegevens onredelijk zijn beoordeeld om tot de bestreden beslissing te komen.

13. Ter terechtzitting voert de verzoekende partij nog aan dat de bestreden beslissing niet is genomen binnen een termijn van 30 dagen na het indienen van de aanvraag.

Artikel 4, § 3, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 voorziet op het eerste gezicht enkel dat de verwerende partij binnen de 30 dagen na de ontvangst van een (volledige) aanvraag een administratief en/of technisch onderzoek moet uitvoeren. Er lijkt geen sanctie te zijn voorzien op het overschrijden van deze termijn, noch lijkt er een vervalltermijn voor het nemen van een beslissing te zijn voorzien.

14. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

15. De verzoekende partij werpt in een tweede middel de schending op van de artikelen 1, 1°, 5, § 1, en 6, § 1, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006, van het ministerieel besluit van 30 oktober 2002 ‘tot vaststelling van de delegaties van bevoegdheden bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ (hierna: het ministerieel besluit van 30 oktober 2002) en van het “ministerieel besluit van 30 april 2014 waarin de heer Marc Beliën werd bevorderd tot attaché (A2), met ingang van 1 januari 2014, in de betrekking van adviseur PCE (Provinciale Controle Eenheid) I - sectorchef voor de sector primaire productie bij PCE Antwerpen van DG Controle”.

De verzoekende partij voert aan dat geen besluiten bekend zijn

waarmee Marc Beliën, die de bestreden beslissing heeft ondertekend, zou zijn benoemd tot directeur-generaal of tot diensthoofd van PCE Antwerpen. In het ministerieel besluit van 30 oktober 2002 is ook geen delegatie opgenomen op basis waarvan de PCE Antwerpen een erkenning zou kunnen verlenen. Daarom is de bestreden beslissing volgens de verzoekende partij genomen door een onbevoegd orgaan en is ze onwettig.

Beoordeling

16. Naar luid van artikel 4 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 wordt de aanvraag voor erkenning ingediend bij het hoofd van de provinciale controle-eenheid van de plaats waar de inrichting zich bevindt. Artikel 6, § 1, a) van het koninklijk besluit van 20 december 2007 ‘tot vaststelling van de vestigingsplaats, de organisatie en de werking van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ voorziet dat het “bestuur van de controle” is belast met het verlenen van de nodige erkenningen. Naar luid van respectievelijk § 2 en § 3 van dat artikel worden binnen het bestuur van de controle een directie inspectiediensten en inspectiediensten opgericht en zijn de inspectiediensten georganiseerd in geografische controle-eenheden.

Nu het bestuur van de controle beslist over het verlenen van erkenningen en de geografische controle-eenheden in dat bestuur zijn georganiseerd, lijkt in de huidige stand van het geding en binnen de zeer beperkte tijdsspanne waarbinnen de Raad van State de vordering kan onderzoeken de bestreden beslissing op geldige wijze te zijn genomen door Marc Beliën als hoofd van de lokale controle-eenheid Antwerpen. In het door de verwerende partij als stuk 5 bijgebrachte antwoord van 26 september 2016 op een parlementaire vraag geeft de bevoegde minister hetzelfde standpunt weer (*Vr. en Antw. Kamer*, 2016-2017, 7 oktober 2016, 434). De verzoekende partij geeft op het eerste gezicht niet aan op grond van welke bepaling enkel de directeur-generaal bevoegd zou zijn om de bestreden beslissing te nemen.

17. Het tweede middel is niet ernstig.

VIII. Conclusie

18. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 31 augustus 2017, door de Raad van State, XIIe vakantiekamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams