

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 240.602 van 29 januari 2018
in de zaak A. 215.938/VII-39.395.**

In zake : de BVBA WESTERLOSE VLEESMARKT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Van Tongelen
kantoor houdend te 3200 Aarschot
Begijnhof 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID
VAN DE VOEDSELKETEN
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 22 mei 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) van 26 maart 2015 “waarbij alle erkenningen en toelatingen van verzoekende partij werden ingetrokken op basis van artt. 15 §1 4° en 5° en conform art. 16 §6 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, voor de volgende activiteiten:

- erkenning 1.1.5 als inrichting voor de vervaardiging van gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees (fabrikant vleesbereidingen PL43AC40PR125), onder het nummer F100230-H;

- erkenning 1.2.1 als inrichtingen voor de vervaardiging van vleesproducten (fabrikant vleesproducten PL43AC40PR135), onder nummer B100230;
- erkenning 1.1.2 als uitsnijderijen (uitsnijderij runderen, varkens en eenhoevigen PLAC24PR40 en PR118 en PR156), onder het nummer F100230;
- erkenning 5.3 als inrichting voor de verwerking en het in de handel brengen van levensmiddelen op basis van rauwe eieren (fabrikant levensmiddelen met rauwe eieren PL43AC41PR54) onder het nummer AER/VBR/017685;
- toelating 2.1 als vleeswinkel (ambulante vleeswinkel PL9AC94PR168), onder het nummer AER/VBR/017685”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 december 2017.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Van Tongelen, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Frederick Valcke, die loco advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch 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 verschillende erkenningen als vleesverwerkende inrichting en over de toelating om een ambulante vleeswinkel te exploiteren.

3.2. Op 24 februari 2015 wordt op het bedrijf van de verzoekende partij een inspectie uitgevoerd. Slechts na tussenkomst van de politiediensten verleent de zaakvoerder van de verzoekende partij de aangestelden van de verwerende partij toegang tot de inrichting.

3.3. Nog op 24 februari 2015 wordt door de aangestelden van de verwerende partij een verhoor afgenomen van de zaakvoerder van de verzoekende partij.

3.4. Op 19 maart 2015 wordt een proces-verbaal van overtreding met nummer PV/2031/15/0002/VBR betreffende de op 24 februari 2014 gedane vaststellingen opgesteld. Daarin worden de volgende vaststellingen als inbreuken gekwalificeerd:

- dat de zaakvoerder het uitvoeren van een controle verhindert, dat hij onaangekondigde inspecties weigert, dat hij de inspecteurs beledigt;
- dat in de werkplaats op tafel een broodzak, koffiekkan, tas en een sinaasappel staan/liggen, wat erop wijst dat in de werkplaats wordt gegeten;
- dat enkele bakken met niet verpakt vlees rechtstreeks op de grond in de werkplaats staan.

3.5. Het proces-verbaal voorziet ook in de maatregelen die ten aanzien van de verzoekende partij worden getroffen, te weten de intrekking van de opgesomde erkenningen en toelating, en vermeldt verder onder meer de volgende historiek:

“Op 20 oktober 2010 meldt Katrien Faingnaert, Dierenarts Met Opdracht, aan de PCE Vlaams-Brabant dat zij op 13/09/2010 geen checklijsten heeft ingevuld bij haar controlebezoek aan Westerlose Vleesmarkt in opdracht van het FAVV en dat enkel het inspectieverslag werd ondertekend en ze heeft gemaakt dat ze zonder problemen buiten geraakte. Een normale controle was niet mogelijk bij deze operator (zie Pv van verhoor bijlage 2)

Op 28 februari 2011 meldt Stefaan Vogelaers, Dierenarts Met Opdracht, aan de PCE Vlaams-Brabant dat de inspectie op 25 februari 2011 niet gunstig verliep, dat de zaakvoeder absoluut niet meewerkte, kleinerende taal sprak en geen enkele vorm van respect toonde naar de DMO en het FAVV. (zie Pv van verhoor bijlage 3)

Op 16 juni 2014 bezoekt Controleur Bert Appaerts de inrichting Westerlose vleesmarkt voor een staalname in kader van het controleplan. De heer Verbruggen weigert de controleur omdat hij een controleur was van het Favv en geen afspraak heeft. Controleur Bert Appaerts wordt verhinderd om een staal te nemen door de heer Verbruggen.

Pas op 23 juni 2014 en pas na afspraak met de heer Verbruggen kan Bert Appaerts in bijzijn van Inspecteur dierenarts Catharina Debruyne een staal nemen”.

3.6. Met een schrijven van 19 maart 2015 wordt een afschrift van het proces-verbaal aan de verzoekende partij overgemaakt.

3.7. Met de bestreden beslissing van 26 maart 2015 trekt de directeur-generaal van het FAVV de erkenningen en toelating van de verzoekende partij in.

In die beslissing wordt verwezen naar het voormelde proces-verbaal, waarvan “de historiek [...] de slepende problematiek met betrekking tot het verhinderen van inspecties en controles door de dierenartsen met opdracht en de inspecteurs van het FAVV [aantoont]” en wordt een overzicht gegeven van de “non-conformiteiten”, vastgesteld bij het bezoek van 24 februari 2015 en opgenomen in het meer vermelde proces-verbaal. De directeur-generaal

besluit:

“Rekening houdend met de aangehaalde niet-conformiteiten, stel ik vast dat een adequate keuring of controle wordt geweigerd en dat de integriteit van de personeelsleden van het Agentschap geschonden 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 en erkenningen van WESTERLOSE VLEESMARKT, gelegen Kasteelstraat 5 te 3130 Begijnendijk, onmiddellijk in voor de volgende activiteiten:

- erkenning 1.1.5 als inrichting voor de vervaardiging van gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees (fabrikant vleesbereidingen PL43AC40PR125), onder het nummer F100230-H

- erkenning 1.2.1 als inrichtingen voor de vervaardiging van vleesproducten (fabrikant vleesproducten PL43AC40PR135), onder nummer B100230

- erkenning 1.1.2 als uitsnijderijen (uitsnijderij runderen, varkens en eenhoevigen PL5AC24PR40 en PR118 en PR156), onder het nummer F100230

- erkenning 5.3 als inrichting voor de verwerking en het in de handel brengen van levensmiddelen op basis van rauwe eieren (fabrikant levensmiddelen met rauwe eieren PL43AC41PR54) onder het nummer AER/VBR/017685

- toelating 2.1 als vleeswinkel (ambulante vleeswinkel PL9AC94PR168), onder het nummer AER/VBR/017685.

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”.

Per aangetekend schrijven en per gewone post van 26 maart 2015 wordt de verzoekende partij van de bestreden beslissing in kennis gesteld.

IV. Rechtspleging

4. Het betoog in de laatste memorie van de verwerende partij dat de verzoekende partij een laatste memorie heeft ingediend maar geen verzoek tot voortzetting heeft gevraagd, zodat de afstand van geding moet worden vastgesteld, kan geen bijval vinden.

Verzoeksters laatste memorie, waaruit duidelijk blijkt dat zij zich niet bij de conclusies van het verslag van de auditeur neerlegt, moet als een verzoek

tot voortzetting van de procedure worden begrepen.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel een “gebrek aan motivering” aan.

Zij stelt dat in de bestreden beslissing wel wordt verwezen naar het proces-verbaal nr. PV/2031/15/0002/VBR, maar dat “de feitelijke grondslagen van de beslissing [...] in de beslissing zelf [moeten] worden opgenomen”. De verzoekende partij verklaart weliswaar kennis te hebben gekregen van dit proces-verbaal bij schrijven van 19 maart 2015, maar stelt tegen de inhoud ervan geen verweermiddelen te hebben kunnen laten gelden. De feitelijkeheden zoals opgenomen in de bestreden beslissing zijn volgens haar onvoldoende concreet geformuleerd en er kan “nergens [uit] afgeleid worden wat nu precies de gedragingen van verzoekende partij geweest zijn die tot de strenge beslissing [hebben] geleid”.

De verzoekende partij benadrukt dat de controles, ook in het verleden, telkens doorgang hebben kunnen vinden en dat er weliswaar op 24 februari 2015 een zware verbale strijd is gevoerd, maar dat een en ander moet worden genuanceerd. Zo stelt zij de inspecteur geen “ezel” maar “zo koppig als een ezel” te hebben genoemd. Ook bekritiseert de verzoekende partij dat de verwerende partij niet motiveert waarom zij geen gebruik heeft gemaakt van “alternatieve mogelijkheden” en besluit zij tot “een gebrek aan afdoende motivering”.

5.2. In haar memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij erop “dat weliswaar de volledige inhoud van het PV van 24/02/2015 niet dient herhaald of opgenomen te worden in de bestreden beslissing”, maar dat “een basis aan argumentatie die enigszins voor controle vatbaar is, [...] wel [is] vereist”. Het administratief dossier toont volgens haar aan dat er buiten een incident in 2010 en 2011 geen moeilijkheden bij haar zijn geweest. Zij meent dat de feiten van 2010 en 2011 speciaal worden opgerakeld om een sterker dossier te kunnen samenstellen.

5.3. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat indien de verwerende partij sinds 2010 moeilijkheden heeft ondervonden bij controles, zij reeds lang een minder ingrijpende sanctie dan de bestreden sanctie had kunnen opleggen.

Beoordeling

6.1. De in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet) vervatte uitdrukkelijke motiveringsplicht heeft tot doel de burger in kennis te stellen van de redenen waarom de bestuurlijke overheid een beslissing heeft genomen, zodat hij kan oordelen of het nuttig is zich hiertegen te verweren met de middelen die het recht hem verschaft.

6.2. De bestreden beslissing verwijst uitdrukkelijk naar de historiek, opgenomen in het proces-verbaal van overtreding met nummer PV/2031/15/0002/VBR, die de “slepende problematiek met betrekking tot het verhinderen van inspecties en controles door de dierenartsen met opdracht en de inspecteurs van het FAVV” aantoont, en geeft een overzicht van de op 24 februari 2015 vastgestelde “non-conformiteiten”.

6.3. De verzoekende partij verklaart dat zij kennis heeft gekregen van de inhoud van het voormelde proces-verbaal. Aan het normdoel van de formelemotiveringsplicht is derhalve voldaan. Verzoeksters betoog dat zij tegen de

inhoud van het kwestieuze proces-verbaal geen verweermiddelen heeft kunnen doen gelden, doet aan deze vaststelling geen afbreuk.

Bovendien zij erop gewezen dat 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, aan de verwerende partij de mogelijkheid verleent om, zonder de betrokkenen vooraf te horen, onmiddellijk een beslissing te nemen, onder meer wanneer de veiligheid of de integriteit van de personeelsleden van het Agentschap bedreigd of geschonden wordt.

6.4. Een schending van de formelemotiveringsplicht wordt niet aangetoond.

6.5. De verzoekende partij geeft voorts, wat de aangevoerde schending van de materiële motiveringsplicht betreft, een eigen appreciatie van de feiten. Zij toont daarmee nog niet aan dat de verwerende partij een en ander verkeerd zou hebben beoordeeld.

Dit geldt nog meer, nu de verzoekende partij zelf niet ontkent dat haar zaakvoerder zich in het verleden niet erg opgezet heeft getoond met de controles door de verwerende partij en dat er zich tijdens de bewuste controle van 24 februari 2015 “serieuze moeilijkheden” met een “zware verbale strijd” hebben voorgedaan. Onder het tweede middel stelt zij verder te kunnen begrijpen dat de individuele controleurs die op 24 februari 2015 aanwezig waren zich geïrriteerd voelden en kwaad waren op haar zaakvoerder. De verwerende partij mag verwachten dat haar controleurs ongestoord en onbelemmerd hun werk kunnen doen, zonder met verbale agressie te worden geconfronteerd. De bewering van de verzoekende partij dat zij de betrokken inspecteur geen “ezel” maar “zo koppig als een ezel” heeft genoemd, volstaat voorts niet om de bestreden beslissing te vitiëren.

6.6. De bemerking in de laatste memorie van de verzoekende partij dat de verwerende partij reeds lang de kans zou hebben gehad “om de één of andere sanctie op te leggen die veel minder ingrijpend is/was”, toont als dusdanig de schending van de materiële motiveringsplicht nog niet aan.

6.7. Tot slot vereist de motiveringsplicht geen verantwoording waarom de verwerende partij niet voor een “alternatieve mogelijkheid” voor de bestreden sanctie heeft gekozen.

6.8. Het middel is ongegrond.

Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van het redelijkheidsbeginsel.

Zij betoogt dat de verwerende partij heeft gekozen voor de zwaarst mogelijke sanctie, terwijl “het de eerste maal is dat [zij] zich echt moeilijk heeft gedragen en de controle heeft willen uit de weg gaan”. Zij stelt te kunnen begrijpen dat de controleurs die op 24 februari 2015 aanwezig waren “zich geïrriteerd voelden en kwaad waren op de zaakvoerder van de verzoeker”, maar meent dat de verwerende partij meer redelijkheid en “relativeringsvermogen” aan de dag had moeten leggen. Volgens haar is de indruk van “wraakneming” gewekt.

7.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de moeilijkheden die er in het verleden zouden zijn geweest niet uit de motieven van de bestreden beslissing blijken.

7.3. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat het niet denkbaar is “dat een overheid meteen en zonder voorafgaande verwittiging

of zonder voorafgaande kleinere sancties, de botte bijl hanteert en dergelijke beslissing neemt met de meest verregaande gevolgen op financieel en persoonlijk vlak”. De vastgestelde inbreuken zijn volgens haar niet van aard om te besluiten dat de veiligheid van de voedselketen niet langer kon worden gewaarborgd of dat de veiligheid van het personeel van de verwerende partij niet meer verzekerd was.

Beoordeling

8.1. 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.

8.2. De in het proces-verbaal nr. PV/2031/15/0002/VBR vermelde historiek toont aan dat het incident van 24 februari 2015 het sluitstuk is van een sinds 2010 bestaande problematiek van incidenten naar aanleiding van inspecties en controles door de dierenartsen met opdracht en de inspecteurs van het FAVV, waarbij de controles niet naar behoren konden worden uitgevoerd.

De indruk van “wraakneming” die de verzoekende partij stelt te hebben, gaat voorbij aan die historiek en is gestoeld op een beweerde “eerste maal” dat de verzoekende partij zich moeilijk zou hebben gedragen en de controle uit de weg zou hebben willen gaan.

Het loutere betoog van de verzoekende partij dat de vastgestelde inbreuken niet van aard zijn om te besluiten dat de veiligheid van de voedselketen niet langer kon worden gewaarborgd of dat de veiligheid van het personeel van de verwerende partij niet meer verzekerd was, betreft voorts een eigen appreciatie van deze partij, maar toont de onwettigheid van de bestreden beslissing nog niet aan.

8.3. Het besluit is dat de verzoekende partij niet aantoonde dat de verwerende partij met de bestreden beslissing de grenzen van de redelijkheid zou hebben overschreden.

8.4. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, 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 negenentwintig januari tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	eerste voorzitter van de Raad van State,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Roger Stevens