

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.692 van 18 oktober 2018
in de zaak A. 224.337/VII-40.178.**

In zake : de NV OLENSE KIPPEVERWERKING (OLEKI)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koen De Bock
kantoor houdend te 9810 Eke
Eedstraat 29
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 25 januari 2018, strekt tot de nietigverklaring van arrest MHHC/M/1718/0050 van het Milieuhandhavingscollege (hierna: MHHC) van 12 december 2017 in de zaak 1617/MHHC/0045/M.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 21 februari 2018 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

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

‡BIKSJFDAA-BDFBFJU‡

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2018.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sandrine Doise, die loco advocaat Koen De Bock verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Clive Rommelaere, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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 exploiteert een inrichting waar slachtafval wordt verwerkt.

3.2. Op 30 oktober 2014 worden monsters genomen van de inhoud van twee silo's waarin diermeel is opgeslagen. Bij laboratoriumanalyse wordt in enkele stalen uit een van deze silo's salmonella aangetroffen.

3.3. De gewestelijke entiteit legt op 18 november 2016 een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 2.292 euro (382 euro verhoogd met de opdecieimen) wegens schending van artikel 22 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), artikel 43, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna: Vlarem I) en artikel 5.45.1.1, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II).

3.4. De verzoekende partij tekent daartegen beroep aan bij het MHHC.

3.5. Bij arrest MHHC/M/1718/0050 van 12 december 2017 wordt het beroep verworpen. Dit is de bestreden beslissing die als volgt is gemotiveerd:

“1.

Met haar eerste middel werpt de verzoekende partij in essentie, vanuit staatsrechtelijk oogpunt, de schending op van artikel 6, §1, V, tweede alinea, 1° en 2° BWHI in samenhang gelezen met de artikelen 4, §1 en §6, eerste alinea van de overeenkomst van 16 januari 2014 tussen de federale Staat en de gewesten inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten door Titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM) in zoverre aangewend voor de vaststelling van, en met het oog op bestuurlijke beboeting toegepast op, de bij de verzoekende partij voltrokken salmonellabesmetting.

Het College moet in dat verband voorafgaandelijk aanstippen dat het door de verzoekende partij opgeworpen artikel 6, §1, tweede alinea, 1° BWHI irrelevant is ter beoordeling van de zaak in zoverre het, zoals hierna ook zal blijken uit de weergave van die bepaling, betrekking heeft op plantaardig materiaal. Het product in kwestie, kippenmeel, is evenwel van dierlijke oorsprong zodat in wat volgt, enkel artikel 6, §1, tweede alinea, 2° BWHI bij de beoordeling door het College wordt betrokken.

2.

De verzoekende partij vraagt het College in het verlengde van het bovenstaande, weliswaar in ondergeschikte orde, een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof en dit indien het College zichzelf niet bevoegd of in staat acht de aangevoerde schending van de bevoegdheidsverdelende regels vast te stellen.

Het College is niet bevoegd om de geopperde schending van de bevoegdheidsverdelende regels vast te stellen. Artikel 142 van de Grondwet heeft aan het Grondwettelijk Hof de exclusieve bevoegdheid verleend om de wetskrachtige normen te toetsen aan de regels die de onderscheiden bevoegdheden van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen.

Principieel is het College dan ook gehouden om de geopperde schending van de bevoegdheidsverdelende regels bij wijze van prejudiciële vraagstelling voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof.

Overeenkomstig artikel 26, §2, derde alinea van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is het College evenwel niet gehouden de prejudiciële vraag te stellen indien Titel XVI DABM, in zoverre toegepast op de bij de verzoekende partij vastgestelde feiten, de ingeroepen bevoegdheidsverdelende regels klaarblijkelijk niet schendt. [...]. Het College gaat dan ook niet in op het verzoek tot prejudiciële vraagstelling.

3.

Artikel 6, §1 BWHI, V luidt:

‘...

§ 1. De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn:

...

V. Wat de landbouw betreft:

1° het landbouwbeleid en de zeevisserij;

2° de financiële tegemoetkoming naar aanleiding van schade veroorzaakt door landbouwrampen;

3° de specifieke regels betreffende de pacht en de veepacht.

De federale overheid is echter bevoegd voor:

1° de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;

2° de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen;

3° de inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittreding van oudere landbouwers.

...

Uit de bovenstaande bepaling blijkt onder meer dat de gewesten bevoegd zijn voor het volledige landbouwbeleid met uitzondering van wat onder de omschrijvingen in de tweede alinea van bovenvermelde bepaling valt. Zo blijft de federale overheid bevoegd voor onder meer ‘de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen’ (artikel 6, §1, V, tweede alinea, 2°). De federale overheid is uitsluitend bevoegd met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen.

4.

Met de overeenkomst van 16 januari 2014 tussen de federale staat en de gewesten inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten werd, vanuit de insteek van die overeenkomst, een nadere afbakening en verduidelijking voorzien van de gewestelijke en federale

bevoegdheden in het licht van artikel 6, §1, eerste alinea, 1° en tweede alinea 2° BWHI.

Specifiek wat de gewestbevoegdheden betreft, luidt het voor het voorliggende geval relevante deel van artikel 4, §1 van die overeenkomst als volgt:

‘ ...

Art. 4. § 1. De gewesten zijn bevoegd voor de controle en de verificatie van de hele keten van handelingen met betrekking tot de dierlijke bijproducten en afgeleide producten vanaf het ogenblik dat ze bestemd zijn voor:

1° de verwerking via een standaardverwerkingsmethode bedoeld in artikel 15, 1. b) van verordening (EG) nr. 1069/2009 of via een andere verwerkingsmethode vermeld in bijlage X van verordening (EU) nr. 142/2011;

...’

Specifiek wat de federale bevoegdheid betreft, luidt artikel 5 van die overeenkomst als volgt:

‘ ...

Art. 5 De Federale Staat is bevoegd voor de controle en de verificatie van de hele keten van handelingen met betrekking tot de dierlijke bijproducten en afgeleide producten waarvan de bestemming niet opgenomen is in artikel 4, § 1, van deze overeenkomst en waarvan de bevoegdheid in de CoABP niet kan worden vastgesteld op basis van artikel 6 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980.

De Federale Staat kan alle maatregelen treffen die gerechtvaardigd zijn op grond van de bescherming van de volksgezondheid en de dierengezondheid, in het bijzonder om de veiligheid van de voedselketen te waarborgen, met inbegrip van de maatregelen die van toepassing zijn op de in de handel gebrachte afgeleide producten die niet conform verordening (EG) nr. 1069/2009 worden gebruikt.

De Federale Staat bepaalt de productnormen en de normen voor het in de handel brengen van dierlijke bijproducten en afgeleide producten bestemd om in de voedselketen te komen, met inbegrip van diervoeders, meststoffen, bodemverbeteraars en biodynamische preparaten.

De bevoegdheden van de Federale Staat zijn verdeeld tussen:

- het FAVV;
- de FOD;
- het FAGG.

...’

Specifiek wat de bevoegdheid van het FAVV betreft, luidt het voor het voorliggende geval relevante deel van artikel 6 van die overeenkomst als volgt:

‘ ...

Art. 6. Het FAVV is bevoegd voor de controle en de verificatie van de hele keten van handelingen met betrekking tot de dierlijke bijproducten en afgeleide producten vanaf het ogenblik dat ze bestemd zijn voor:

1° het gebruik als voeder voor landbouwhuisdieren met uitzondering van voeder voor pelsdieren;

2° het gebruik in de voeding van gezelschapsdieren, bedoeld in artikel 16, g) van verordening (EG) nr. 1069/2009;

3° het in de handel brengen als diervoeder met uitzondering van voeder

voor pelsdieren bedoeld in artikel 36 van dezelfde verordening.

Dat omvat voeder voor voedselproducerende dieren en gezelschapsdieren zoals bepaald in verordening (EG) nr. 767/2009;

...
5.

De bestreden beslissing beboet de verzoekende partij omdat zij als de vooropgestelde verwerkingsmethode niet heeft nageleefd in de mate dat een silo met kippenmeel gecontamineerd was met salmonella. Het wordt door de verzoekende partij in haar schets van het feitenrelaas alvast niet betwist dat zij verwerkingsmethode 7, een standaardverwerkingsmethode bedoeld in artikel 15, 1. b) van verordening (EG) nummer 1069/2009 en zoals specifiek vermeld in de bijlage IV bij verordening (EU) nummer 142/2011, heeft toegepast. In essentie voert de verzoekende partij evenwel aan dat het gecontroleerde product een fase had bereikt die haar onttrekt aan de controlebevoegdheid, respectievelijk handhavende bevoegdheid, van de afdeling milieu-inspectie en de gewestelijke entiteit maar haar onder diezelfde bevoegdheid van het FAVV plaatst. Zij voert daartoe aan dat het een eindproduct betrof dat aangemerkt moet worden als een 'voedermiddel' en dus een diervoeder in de zin van verordening (EG) nummer 767/2009.

De bestreden beslissing luidt, specifiek wat het analoge schriftelijke verweer van de verzoekende partij betreft, als volgt:

...

Vermoedelijke overtreder haalde aan dat het door verbalisant geanalyseerde product een eindproduct van de verwerking is, met name een diervoeder. Volgens vermoedelijke overtreder zijn deze producten zodra ze het stadium van eindproduct bereikt hebben geen dierlijke bijproducten meer maar diervoeder. De controle hiervan betreft echter een federale bevoegdheid en dus was verbalisant volgens vermoedelijke overtreder niet bevoegd om deze controle uit te voeren.

Aangaande de vaststelling van de Salmonella-contaminatie werd dan ook gemeld bij het FAVV. Ook werden de eindproducten in opdracht van vermoedelijke overtreder geanalyseerd volgens de methode AFNOR BRD 04/11-12/05, de gewenste werkwijze voor diervoeders.

Volgens de overeenkomst tussen de Federale Staat en de Gewesten inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten d.d. 16 januari 2014 wordt de taakverdeling tussen federale overheid en gewesten omschreven. Hoofdstuk II, artikel 4 § 1 stelt dat de gewesten bevoegd zijn voor de controle en de verificatie van de hele keten van handelingen met betrekking tot de dierlijke bijproducten en afgeleide producten vanaf het ogenblik ze bestemd zijn voor de verwerking via een standaardverwerkingsmethode bedoeld in artikel 15, 1. B) van verordening nr 1069/2009 of via een andere verwerkingsmethode vermeld in bijlage X van verordening nr. 142/2011.

Volgens artikel 6 van deze taakverdeling is het FAVV bevoegd voor controle en verificatie van de hele keten van handelingen met betrekking tot de dierlijke bijproducten en afgeleide producten vanaf het ogenblik dat ze bestemd zijn voor het gebruik in voeder voor landbouwhuisdieren of gezelschapsdieren.

Uit het dossier blijkt dat de verwerkte dierlijke eiwitten die opgeslagen worden in de bemonsterde silo's afgevoerd worden naar een

diervoederfabrikant om, daar verder verwerkt te worden en als diervoeder op de markt te worden gebracht, de verwerkte dierlijke eiwitten uit de silo's van vermoedelijke overtreder worden niet rechtstreeks als diervoeder aangewend.

Vermoedelijke overtreder is een verwerkingsinrichting, waarvan de controle conform de taakverdeling d.d. 16 januari 2014 voor de hele keten van handelingen met betrekking tot de verwerking aan de gewesten toegewezen werd en verbalisant dus weldegelijk bevoegd was voor deze controle.

...

Het komt het College voor dat de afdeling milieu-inspectie en de gewestelijke entiteit, door het uitoefenen van hun respectievelijke bevoegdheden tot toezicht en handhavend optreden geënt op Titel XVI DABM, artikel 6, §1, V, tweede alinea, 2° BWHI klaarblijkelijk niet schenden in zoverre zij daarmee binnen hun bevoegdheid als vermeld in artikel 6, §1, V, eerste alinea, 1° BWHI, in samenhang gelezen met de artikelen 4, §1 en §6, eerste alinea van de overeenkomst van 16 januari 2014 tussen de federale Staat en de gewesten, zijn gebleven.

Een bevoegdheidsuitoefening inzake toezicht door de afdeling milieu-inspectie die zich uitstrekt over de volledige keten van handelingen in het kader van een standaardverwerkingsmethode bedoeld in artikel 15, 1. b) van verordening (EG) nummer 1069/2009 met inbegrip van het uiteindelijke eindproduct, in casu kippenmeel, blijft kennelijk binnen de gewestelijke bevoegdheid telkens dat eindproduct nog een verdere verwerking moet ondergaan bij een derde.

Het is die verdere verwerking bij een derde die net uitsluit dat het kippenmeel rechtstreeks gebruikt zal worden als voeder voor landbouwhuisdieren (met uitzondering van voeder voor pelsdieren), hetzij rechtstreeks gebruikt zal worden in de voeding van gezelschapsdieren (bedoeld in artikel 16, g) van verordening (EG) 1069/2009); hetzij rechtstreeks in de handel gebracht zal worden als diervoeder (met uitzondering van voeder voor pelsdieren bedoeld in artikel 36 van dezelfde verordening). In die zin viel het kippenmeel in kwestie klaarblijkelijk niet onder de controlebevoegdheid van het FAVV.

Het komt het College voor dat het onderscheid dat de verzoekende partij aanhangt, als zou de afdeling milieu-inspectie controlebevoegdheid hebben ten aanzien van de hele keten aan handelingen tot net voor het ogenblik dat er bij de verzoekende partij zelf sprake is van een eindproduct onder de vorm van kippenmeel en het FAVV bij wijze van uitzondering vanaf dat eigenste ogenblik controlebevoegdheid zou putten bij de verzoekende partij zelf, geen steun vindt in de letterlijke tekst van de vermelde overeenkomst. Het is die overeenkomst van 6 januari 2014 waarin de federale staat en de gewesten tot een gezamenlijke invulling zijn gekomen van de abstractere, in artikel 6, §1, V, eerste alinea 1° en tweede alinea 2° BWHI omschreven bevoegdheidsafbakening.

De verwijzing die de verzoekende partij maakt naar het begrip 'in de handel brengen' zoals opgenomen in de verordening (EG) nummer 767/2009 doet, aan wat voorafgaat, geen afbreuk. Artikel 6 van de vermelde overeenkomst van 6 januari 2014 koppelt de bevoegdheid van het FAVV voor dierlijke bijproducten en afgeleide producten immers uitdrukkelijk aan het ogenblik dat

ze bestemd zijn voor het in de handel brengen als een diervoeder. De toevoeging ‘als een diervoeder’ en het gebruik van de bewoordingen ‘vanaf het ogenblik’ dat ze daartoe ‘bestemd zijn’, geven duidelijk aan dat het bestemd zijn van een product, weze het een diervoeder, voor verdere verwerking alvorens het in de handel gebracht wordt als een te gebruiken diervoeder, de bevoegdheid van het FAVV uitsluit.

Ook de kritiek van de verzoekende partij als zou alleen haar lezing van de toepasselijke bevoegdheidsverdelende bepalingen een sluitende afbakening mogelijk maken, kan niet overtuigen. De door de gewestelijke entiteit aangehangen en door het College bijgetreden invulling laat niet enkel een naar tijdstip maar ook naar plaats exclusieve bevoegdheidsuitoefening mogelijk door hetzij de afdeling milieu-inspectie en de gewestelijke entiteit, hetzij het FAVV als toezichthoudende en handhavende overheid. Zo is de afdeling milieu-inspectie onder meer bevoegd voor het toezicht op de volledige keten vanaf het ogenblik dat een dierlijk bijproduct of afgeleid product bestemd is voor de verwerking via een standaardverwerkingsmethode als vermeld in artikel 15, 1. b) van verordening (EG) nummer 1069/2009, zoals verankerd in artikel 4, §1, 10 van de voorgemelde overeenkomst. Die ‘volledige keten’ omvat ook het eindproduct bij de verwerker telkens dat eindproduct zelf niet onmiddellijk de bestemming heeft om, zonder verdere verwerking, gebruikt te worden als voeder of in de voeding dan wel in de handel te worden gebracht als diervoeder zoals vermeld in artikel 6 van de vermelde overeenkomst. Alleen als het tegendeel het geval is, zal het FAVV en niet de afdeling milieu-inspectie de bevoegde instantie zijn om toezicht uit te oefenen en zal het FAVV en niet de gewestelijke entiteit bevoegd zijn om handhavend op te treden.

In het voorliggende geval wordt niet betwist dat het kippenmeel, als eindproduct bij de verzoekende partij, nog verder verwerkt wordt bij een ander. Pas in hoofde van die andere zal er sprake zijn van een van de oogmerken of bestemmingen als vermeld in artikel 6 van de vermelde overeenkomst. In dat specifieke geval viel het toezicht op het bij de verzoekende partij, als initiële verwerker, opgeslagen kippenmeel klaarblijkelijk niet onder de controlebevoegdheid van het FAVV.

In die zin bekeken is de omschrijving van de verzoekende partij van haar kippenmeel als een ‘voedermiddel’, los van de vaststelling dat geen van de in de overeenkomst van 6 januari 2014 vermelde verordeningen dat begrip zelfstandig definieert, niet bepalend voor het bevoegdheidsvraagstuk. De cesuur tussen de bevoegdheid van de afdeling milieu-inspectie en de gewestelijke entiteit enerzijds en het FAVV anderzijds wordt overeenkomstig de vermelde overeenkomst immers bepaald in functie van de bestemming van het gecontroleerde product. Artikel 6 van de vermelde overeenkomst is op dit punt duidelijk en vereist, opdat het FAVV bevoegd zou zijn, de bestemming als diervoeder hetzij het bestemd zijn daarvan om in de handel te worden gebracht als diervoeder. In het voorliggende geval erkent de verzoekende partij met zoveel woorden zelf dat haar kippenmeel niet verpakt wordt om in de handel aangeboden te worden als diervoeder hetzij door middel van een rechtstreekse verdeling gebruikt zal worden als of in diervoeder zoals omschreven in dat artikel 6. Het enkele gegeven dat de verzoekende partij voor het in de handel brengen als diervoeder na de feiten, op 15 juli 2015, wel een erkenning heeft

gekregen van het FAVV doet geen afbreuk aan het gegeven dat het kippenmeel in kwestie niet bestemd was om rechtstreeks in de handel te worden gebracht als diervoeder. Ook facturen en zendnota's die dateren van na de feiten met vermelding van het na de feiten verkregen operatornummer doen aan wat voorafgaat, geen afbreuk.

Het College stelt dan ook vast dat de bestreden beslissing, die het sluitstuk is van toezicht uitgeoefend door de afdeling milieu-inspectie op de door de verzoekende partij gehanteerde verwerkingsmethode 7, door de gewestelijke entiteit niet met machtsoverschrijding werd genomen.

Tot slot, wat de toepasselijke normen betreft, maakt de verzoekende partij ook niet concreet aannemelijk aan welke normen haar eindproduct zou moeten beantwoorden andere dan aan de normen eigen aan de door haar toegepaste verwerkingsmethode 7, een standaardverwerkingsmethode bedoeld in artikel 15, 1. b) van verordening (EG) nummer 1069/2009 en zoals specifiek vermeld in de bijlage IV bij verordening (EU) nummer 142/2011. Het komt het College voor dat naar de bewoordingen van de verordening (EG) nummer 1069/2009, zoals nader uitgevoerd bij verordening (EU) nummer 142/2011, en evenzeer met het oog op een zinvolle toepassing daarvan, het enkele gegeven dat de verwerking bij de verzoekende partij een eindproduct heeft opgeleverd, niet betekent dat dit eindproduct niet afgetoetst zou mogen worden aan de normen vooropgesteld voor die verwerkingsmethode. Zoals uit de bespreking van het derde middel blijkt, erkent de verzoekende partij ook met zoveel woorden de salmonellabesmetting, een besmetting welke in weerwil van wat de verzoekende partij voorhoudt een schending uitmaakt van de voor de door haar toegepaste, verwerkingsmethode 7 vooropgestelde normen. De afdeling milieu-inspectie heeft haar vaststellingen dan ook terecht afgemeten ten opzichte van de voor de verwerkingsmethode 7 toepasselijke normen.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

[...]

1.

In zoverre het tweede middel teruggaat op het eerste middel, de kwalificatie van het product in kwestie, de toepasselijkheid van de normen voor de standaardverwerkingsmethode 7 alsook de bevoegdheid van de afdeling milieu-inspectie en de gewestelijke entiteit, verwijst het College naar de beoordeling van dat eerste middel. Het tweede middel is in die mate bij voorbaat ongegrond.

2.

Wat de schending van artikel 3 van de Motiveringswet en de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur betreft, verwijst de verzoekende partij de bestreden beslissing in essentie onduidelijkheid over het strafbaar karakter van de aan haar verweten feiten. Zij stelt evenwel goed te beseffen welke feiten aan haar verweten worden. Met haar verzoekschrift betwist de verzoekende partij ook niet dat zij niet op de hoogte was van de normen voor de verwerkingsmethode 7, waarvan zij de toepassing in de beschrijving van haar feitenrelaas erkent.

Specifiek wat het strafbaar karakter van de aan de verzoekende partij verweten feiten betreft, luidt de bestreden beslissing als volgt:

[...]

3.

Uit de bovenstaande motivering blijkt uitdrukkelijk dat de verzoekende partij er, bij toepassing van artikel 5.45.1.1. §2 VLAREM II, toe gehouden is de normen voor de door haar toegepaste standaardverwerkingsmethode 7 na te leven. Verwerkingsmethode 7 is opgenomen in bijlage IV, hoofdstuk III ‘verwerkingsmethoden’ van de Verordening EU 142/2011 dat de voorwaarden beschrijft waaraan elke methode dient te voldoen. In punt 1.c) ii) van dit hoofdstuk is opgenomen dat er geen salmonella mag teruggevonden worden in materiaalmonsters die tijdens de opslag of bij uitslag van de producten worden genomen.

Uit de analyseresultaten van de stalen van 30 oktober 2014 van het erkende laboratorium ECCA bleek dat er salmonella aanwezig was in het diersoep van silo 1. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, vermocht de gewestelijke entiteit uit de aanwezigheid van salmonella af te leiden dat de Verordening EU 142/2011 werd geschonden.

Zoals de bestreden beslissing aangeeft, vereisen zowel artikel 22, eerste lid van het Milieuvergunningsdecreet als artikel 43, §1 VLAREM I dat de exploitant van een ingedeelde inrichting onder meer de algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden naleeft. Artikel 5.45.1.1, §2 VLAREM II valt onder de sectorale voorwaarden voor de sector ‘voedingsnijverheid en -handel’.

Artikel 16.1.2.2° DABM omschrijft vervolgens een milieumisdrijf als ‘een gedraging, in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van deze titel, waarop een straf is gesteld overeenkomstig de bepalingen van deze titel’.

Gelet op de bovenstaande motivering was de verzoekende partij in staat om zinvol betwisting te voeren over het aanmerken van de aan haar verweten feiten als een milieumisdrijf. Het komt het College ook voor dat de bestreden beslissing duidelijk is op het vlak van het aanmerken van die feiten als een milieumisdrijf. De motiveringsplicht van artikel 3 Motiveringswet, in samenhang gelezen met de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, reiken niet zo ver dat de verwerende partij, zonder enige betwisting daarover in het kader van het schriftelijk verweer, uitdrukkelijk de bepaling moet aanwijzen die duidelijk maakt dat de verweten wetschendingen gehandhaafd worden overeenkomstig titel XVI. Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen van het DABM. Het volstaat, bij gebrek aan een betwisting daarover in het kader van het schriftelijk verweer, dat de verwerende partij duidelijk maakt welke wetschendingen aan de verzoekende partij verweten worden en dat zij als een milieumisdrijf begrepen worden.

In zoverre de verzoekende partij met haar tweede middel betwist dat de vastgestelde wetschendingen gehandhaafd worden overeenkomstig titel XVI. Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen van het DABM, verwijst het College naar artikel 16.1.1., 13° DABM, het artikel net boven het in de bestreden beslissing geciteerde artikel 16.1.2. DABM. In artikel 16.1.1., 13° DABM wordt duidelijk gesteld dat de schending van het milieuvergunningsdecreet, waaronder ook het in de bestreden beslissing vermelde artikel 22, gehandhaafd wordt overeenkomstig titel XVI van het DABM.

Wat de bestrafbaarheid van dat milieumisdrijf betreft, luidt artikel 16.6.1, §1, eerste lid DABM als volgt: ‘elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de door deze titel gehandhaafde regelgeving is strafbaar met een gevangenisstraf van een maand tot twee jaar en met een geldboete van 100 euro tot 250.000 euro of met een van die straffen’.

Voor zover het tweede middel ook zo begrepen kan worden als dat de verzoekende partij de afwezigheid van opzet opwerpt, stipt het College aan dat, zoals blijkt uit de tekst van artikel 16.6.1, §1, eerste lid DABM, opzet geen constitutieve vereiste is voor de kwalificatie van de door de bestreden beslissing beboete feiten als een misdrijf. Gedragingen in strijd met voormeld artikel 22 Milieuvergunningendecreet in samenhang gelezen met artikel 5.45.1.1. §2 VLAREM II en artikel 43, §1 VLAREM I, zijn ook strafbaar en kunnen dus bestuurlijk worden beboet wanneer ze door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid begaan zijn. In zoverre de verzoekende partij vooropstelt dat het haar onduidelijk is op welke wijze de toepasselijke normen niet werden nageleefd, verwijst het College naar het proces-verbaal waarin duidelijk aangegeven wordt dat de verzoekende partij de resultaatsverbintenis om salmonellabesmetting uit te sluiten, niet inlost. Dat het milieu en de volksgezondheid op geen enkel ogenblik in gevaar zijn geweest, nu het verdere verwerkingsproces gepaard gaat met een verhitte die de salmonellabesmetting ongedaan maakt, is evenmin relevant voor het bestaan van het milieumisdrijf op zich.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

[...]

1.

In zoverre het derde middel betrekking heeft op de kwalificatie van het product in kwestie, de toepasselijkheid van de normen voor de standaardverwerkingsmethode 7 alsook de bevoegdheid van de afdeling milieu-inspectie en de gewestelijke entiteit, verwijst het College naar de beoordeling van het eerste en het tweede middel. Het middelonderdeel is in die mate bij voorbaat ongegrond.

2.

Wat betreft de ernst van de salmonellabesmetting in het licht van het navolgende verwerkingsproces en de daarmee gepaard gaande verhitte betreft, leest het College de volgende beoordeling in de bestreden beslissing:

[...]

3.

Rekening houdend met de bovenstaande motivering brengt de verzoekende partij geen gegevens aan welke het kennelijk onredelijk karakter van de beoordeling van de ernst van het milieumisdrijf zouden kunnen staven. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij zich bewust was van het gegeven dat een verdere verhitte de salmonellabesmetting kan tenietdoen. Zij put immers, zoals ook uit de bestreden beslissing blijkt, haar bevoegdheid uit het gegeven dat het product in kwestie nog verder verwerkt zal worden bij een ander. Niettemin oordeelt de verwerende partij dat het van belang is de mogelijkheid tot een salmonellabesmetting zo goed mogelijk terug te dringen. De beoordeling van de verwerende partij van de ernst komt het

College, ook bij gebrek aan nadere gegevens aangebracht door de verzoekende partij, niet kennelijk onredelijk voor. Uit de bestreden beslissing blijkt ten overvloede ook duidelijk dat de verwerende partij rekening heeft gehouden met de intussen geleverde inspanningen van de verzoekende partij om het risico op wat zij kwalificeert als een nabesmetting zo goed mogelijk terug te dringen. De verwerende partij houdt ook rekening met het gegeven dat sinds die inspanningen geen salmonellabesmetting meer werd vastgesteld. Het middel wordt verworpen”.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partij voert in hoofddorde de schending aan van artikel 6, § 1, V, tweede lid, 1^o en 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI), en van de artikelen 4, § 1 en 6, eerste lid, van de overeenkomst van 16 januari 2014 tussen de federale staat en de gewesten inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten. Zij gaat daarbij uit van het standpunt dat slechts één overheid bevoegd kan zijn om de in de betreffende silo's aanwezige stoffen te controleren. De verzoekende partij erkent dat de gewestelijke overheid bevoegd zou zijn geweest als deze stoffen het “eindproduct van de verwerking” zouden zijn. Dit is volgens haar niet het geval:

“Het [...] in de silo opgeslagen meel is een eindproduct, namelijk verwerkte dierlijke eiwitten (VDE's). Dit is géén categorie 3-materiaal meer en evenmin het eindproduct van de verwerking van dit categorie 3-materiaal, maar wél een verder afgeleid product dat kwalificeert als een voedermiddel, dat verkocht wordt aan de zogenaamde ‘petfoodindustrie’ om te worden gemengd met andere voedermiddelen tot een mengvoeder voor vervoeding aan huisdieren. Voor de verkoop van dit voedermiddel aan de petfoodindustrie heeft verzoekende partij een toelating nodig van het FAVV”.

In ondergeschikte orde voert zij de schending aan van artikel 26, § 2, van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof. Ze betoogt dat het MHHC niet kon beslissen dat er klaarblijkelijk geen schending was van de bevoegdheidsverdelende regels en stelt voor om aan het Grondwettelijk Hof een

prejudiciële vraag te stellen over de schending van de bevoegdheidsverdelende regels tussen de federale staat en de gewesten.

6. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij als exceptie op dat het middel onontvankelijk is in zoverre het de Raad uitnodigt in de beoordeling van de zaak zelf te treden, enerzijds doordat het middel zoals uiteengezet voor het MHHC andermaal wordt voorgelegd, anderzijds doordat de Raad wordt uitgenodigd de feitelijke invulling van de begrippen diervoeder en voedermiddel over te doen.

7. De verzoekende partij betoogt in haar memorie van wederantwoord dat de verwerende partij uit de zinsnede van artikel 6, eerste alinea, 2°, van de in het middel genoemde overeenkomst van 16 januari 2014, dat het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (hierna: FAVV) bevoegd is voor de controle en de verificatie van de hele keten van handelingen met betrekking tot de dierlijke bijproducten en afgeleide producten “vanaf het ogenblik dat ze bestemd zijn voor”, niet kan afleiden dat dit steeds en altijd zou impliceren dat de bevoegdheid van het FAVV maar aan de orde zou zijn van zodra een product rechtstreeks gebruikt wordt als voeder voor dieren of rechtstreeks in de handel gebracht wordt als diervoeder. Bovendien valt volgens haar niet in te zien waarom een product dat nog enige bewerking ondergaat, al is het maar het mengen van twee voedermiddelen en/of het persen en verpakken daarvan, niet reeds “bestemd” zou zijn voor het gebruik of in de handel brengen als diervoeder.

Beoordeling

8. De overeenkomst van 16 januari 2014 tussen de federale staat en de gewesten inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten is geen regelgevende akte. Zij heeft immers niet, zoals artikel 92bis, tweede lid, BWHI voorschrijft, instemming verkregen bij wet of bij decreet. Ze bevat geen rechtsnormen die aan de burger worden opgelegd of die door deze van de overheid kunnen worden afgedwongen. Of de lezing van de betreffende

bepalingen door het MHHC correct is of niet, er kan geen sprake zijn van “overtreding van de wet” of van “schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen”, zoals bepaald in artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het in hoofddorde aangevoerde cassatiemiddel is onontvankelijk in zoverre het de schending van bepalingen van deze overeenkomst aanvoert.

9. De alternatieve bestuurlijke geldboete werd opgelegd wegens schending van artikel 22 van het milieuvergunningsdecreet, artikel 43, § 1, van Vlarem I, en artikel 5.45.1.1, § 2, van Vlarem II. De eerste twee bepalingen handelen algemeen over de verplichting om de toepasselijke regelgeving, waaronder de sectorale milieuvoorwaarden, na te leven. De derde bepaling is een sectorale milieuvoorwaarde, luidend:

“§2. Dierlijke bijproducten en afgeleide producten worden als categorie 1-, categorie 2- of categorie 3-materiaal behandeld, verzameld en afgevoerd conform de voorschriften, vermeld in de verordening dierlijke bijproducten en haar uitvoerende verordening (EU) nr. 142/2011.

Alleen de verwerkingsmethodes, vermeld in het eerste lid, zijn toegelaten”.

De verzoekende partij voert niet aan dat deze sectorale milieuvoorwaarde de BHWI schendt.

De bodemrechter heeft in feite, en dus op onaantastbare wijze, vastgesteld dat het kippenmeel in kwestie niet bestemd was om rechtstreeks in de handel te worden gebracht als diervoeder. De verzoekende partij slaagt er niet in de onwettigheid van deze vaststelling aan te tonen.

Dat de federale overheid en de gewesten (en gemeenschappen) in beginsel over exclusieve bevoegdheden beschikken, impliceert niet dat slechts een van die overheden een controle kan uitvoeren van het in de inrichting van de verzoekende partij opgeslagen diermeel.

De controlebevoegdheid van het FAVV in een federaal bevoegdheidsdomein kan geen afbreuk doen aan een controlebevoegdheid van een gewestelijke instantie in een bevoegdheidsdomein van het gewest. De aangevoerde onbevoegdheid van de Vlaamse Milieu-inspectie kan niet op dergelijke onrechtstreekse wijze worden aangetoond.

10. Er kunnen enkel prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof worden voorgelegd in geval van een mogelijke schending van de in artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde regels en grondwetsartikelen, door een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel. In de door de verzoekende partij aan het MHHC voorgestelde prejudiciële vraag werd geen dergelijke bepaling aangewezen. Het in ondergeschikte orde aangevoerde middel kan niet tot cassatie leiden. Om dezelfde reden kan ook de Raad van State geen prejudiciële vraag stellen aan het Grondwettelijk Hof.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys