

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.308 van 20 december 2018
in de zaak A. 226.989/VII-40.453.**

In zake : de NV PLUIMVEESLACHTERIJ LAMMENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Clonen en Flora Wauters
kantoor houdend te 2600 Berchem - Antwerpen
Fruithoflaan 124, bus 14
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 18 december 2018, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van “De beslissing van het FEDERAAL AGENTSCHAP voor de VEILIGHEID van de VOEDSELKETEN (FAVV) van 14 december 2018 waarbij bij toepassing van artikel 54, 1 en 2, a) en b) van Verordening (EG) Nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn een aantal bijkomende maatregelen in het kader van de uitbating van haar inrichting aan verzoekster worden opgelegd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 december 2018.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Koen Clonen en Flora Wauters, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaten Joost Hoste en Frédéric Valcke, 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. Gegevens van de zaak

3. De bestreden beslissing luidt als volgt:

“In 2018 werden tot op heden door het FAVV 11 meldingen ontvangen met betrekking tot de aanwezigheid van Salmonella in pluimveevleesbereidingen en Salmonella Typhimurium in pluimveevlees afkomstig van pluimveeslachterij Lammens.

Hieronder een overzicht van de meldingen van 2018:

- 15/01/2018 melding door Pluimveeslachterij Lammens voor de aanwezigheid van Salmonella in kippengehakt met referentie WVL/18/008
- 29/05/2018 melding door Carrefour Belgium voor de aanwezigheid van Salmonella in gemarineerde kippenbrochetten van Pluimveeslachterij Lammens met referentie BRU/18/022

- 07/08/2018 melding door Carrefour Belgium voor de aanwezigheid van Salmonella in gemarineerde kippenvleugels van Pluimveeslachterij Lammens met referentie BRU/8/052

- 23/10/2018 melding door Pluimveeslachterij Lammens voor de aanwezigheid van Salmonella in boomstammetjes met als productiedatum 16/10/2018 met referentie WVL/18/170

- 23/10/2018 melding door Pluimveeslachterij Lammens voor de aanwezigheid van Salmonella Typhimurium in vers vlees van gevogelte met als slachtdatum 8/10/2018 met referentie WVL/18/171

- 30/10/2018 melding door Pluimveeslachterij Lammens voor de aanwezigheid van Salmonella in zigeunersteak en kippenballetjes met als productiedatum 23/10/2018 met referentie WVL/18/174

- 16/11/2018 melding door Pluimveeslachterij Lammens voor de aanwezigheid van Salmonella in kippenburgers met als productiedatum 2/11/2018 met referentie WVL/18/183

- 16/11/2018 melding door Pluimveeslachterij Lammens voor de aanwezigheid van Salmonella in kippenvinken met als productiedatum 5/11/2018 met referentie WVL/18/184

- 25/11/2018 melding door Pluimveeslachterij Lammens voor de aanwezigheid van Salmonella in kippenvinken met als productiedatum 15/11/2018 met referentie WVL/18/188

- In de week van 26/11/2018 tot en met 30/11/2018 werden op initiatief van pluimveeslachterij Lammens geen gehaktvleesbereidingen geproduceerd omwille van de recurrente detectie van Salmonella in vleesbereidingen.

Ondanks deze vrijwillige tijdelijke stopzetting van de productie van gehaktvlees door Pluimveeslachterij Lammens werd op 11/12/2018 opnieuw een melding door Pluimveeslachterij Lammens gedaan voor Salmonella in boomstammetjes met als productiedatum 4/12/2018 met referentie WVL/18/201

- 12/12/2018 melding door Pluimveeslachterij Lammens voor Salmonella in kippenvinken met als productiedatum 3/12/2018 met referentie WVL/18/202

De aanslepende problematiek en de herhaalde vaststelling van de aanwezigheid van Salmonella in verschillende vleesbereidingen en de aanzienlijke stijging van het aantal meldingen sedert 30/10/2018 toont aan dat het probleem van de aanwezigheid van Salmonella tot op heden onvoldoende beheerst wordt in deze inrichting. Door het ontbreken van een gedegen oorzaakanalyse en derhalve een gebrek aan de nodige preventieve maatregelen om herhaling bij toekomstige productie te voorkomen, blijft de aanwezigheid van Salmonella in vleesbereidingen herhaald voorkomen. Dit toont aan dat het autocontrolesysteem van de operator niet correct wordt toegepast. Dit vormt een overtreding van:

- Verordening (ED) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 november 2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen, artikel 3, dat bepaalt:

‘1. Exploitanten van levensmiddelen zorgen ervoor dat levensmiddelen voldoen aan de desbetreffende microbiologische criteria zoals aangegeven in bijlage I. Daartoe samen de exploitanten van levensmiddelenbedrijven in alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen, met

inbegrip van de detailhandel, de nodige maatregelen, in het kader van hun op HACCP gebaseerde procedures en de toepassing van goede hygiënepraktijken, om te bereiken dat:

a) de bevoorrading met en de behandeling en verwerking van de grondstoffen en levensmiddelen onder hun beheer zodanig geschieden dat aan de proceshygiënecriteria wordt voldaan;

b) de producten onder redelijkerwijs te verwachten omstandigheden bij de distributie, de opslag en het gebruik kunnen voldoen aan de voedselveiligheidscriteria die voor hun hele houdbaarheidstermijn gelden.

2. Voor zover nodig verrichten de voor de vervaardiging van het product verantwoordelijke exploitanten van levensmiddelenbedrijven studies overeenkomstig bijlage II om na te gaan of gedurende de hele houdbaarheidstermijn aan de criteria wordt voldaan. Dit geldt met name voor kant-en-klare levensmiddelen die als voedingsbodem voor *Listeria monocytogenes* kunnen dienen en waarbij die bacterie een risico voor de volksgezondheid kan inhouden.

Levensmiddelenbedrijven mogen bij de uitvoering van die studies samenwerken.

Er kunnen richtsnoeren voor de uitvoering van de studies worden opgenomen in de gidsen voor goede praktijken bedoeld in artikel 7 van Verordening (ED) nr. 852/2004.’

- Koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen, artikel 3, dat bepaalt:

‘§ 1. Elke [operator], uitgezonderd voor de primaire productie, meet [voor elke vestigingseenheid] een systeem van autocontrole instellen, toepassen en handhaven, dat de veiligheid van zijn producten omvat.

§ 2. Voor de veiligheid van levensmiddelen [en van de diervoeders] moet het autocontrolesysteem gebaseerd zijn op de volgende principes van het «Hazard analysis and critical control points-systeem» (HACCP-systeem):

1° het identificeren van elk gevaar dat voorkomen, geëlimineerd of tot een aanvaardbaar niveau gereduceerd moet worden;

2° het identificeren van de kritische controlepunten in het stadium of de stadia waarin controle essentieel is om een gevaar te voorkomen of te elimineren dan wel tot een aanvaardbaar niveau te reduceren;

3° het vaststellen van kritische grenswaarden voor de kritische controlepunten teneinde te kunnen bepalen wel al dan niet aanvaardbaar is op het vlak van preventie, eliminatie of reductie van een onderkend gevaar;

4° het vaststellen en toepassen van efficiënte bewakingsprocedures voor de kritische controlepunten;

5° het vaststellen van corrigerende maatregelen wanneer uit de bewaking blijkt dat een kritisch controlepunt niet volledig onder controle is;

6° het vaststellen van procedures om na te gaan of de in de punten 1° tot en met 5° bedoelde maatregelen naar behoren functioneren. Regelmatig worden er verificatieprocedures uitgevoerd. De procedures worden herzien telkens het productieproces [in de inrichting] op zodanige wijze wordt gewijzigd dat de voedselveiligheid zou kunnen worden aangetast;

7° het opstellen van documenten en registers, aangepast aan de aard en de omvang [van de inrichting], teneinde aan te tonen dat de in de punten 1° tot en met 6° omschreven maatregelen daadwerkelijk worden toegepast;

8° indien nodig het opstellen van bemonsterings- en analyseplannen die toelaten zich te verzekeren van de geldigheid van het autocontrolesysteem.

De Ministers die de Volksgezondheid en de Middenstand onder hun bevoegdheid hebben, bepalen, in voorkomend geval, op basis van sociale-, economische of traditionele factoren, de toepassingsmodaliteiten voor bepaalde sectoren, subsectoren of categorieën van [inrichtingen] met betrekking tot de in deze § aangegeven verplichtingen. De toepassingsmodaliteiten mogen geen nadelige invloed hebben op de veiligheid van de levensmiddelen.

§ 3. Elke [operator], kan een systeem van autocontrole instellen, toepassen en handhaven dat de kwaliteit van zijn producten verzekert.

§ 4. [Elke operator binnen de primaire productie moet, voor zover hij plantaardige producten produceert of oogst, de voorschriften die opgenomen zijn in de bijlage IV respecteren.

Elke operator binnen de primaire dierlijke en plantaardige productie voert, uitgezonderd voor de activiteiten die betrekking hebben op de primaire productie van niet-eetbare plantaardige producten, enerzijds een regelmatige controle uit op de hygiënevoorschriften bedoeld in bijlage I, deel A, II van de Verordening 852/2004 en bijlage I, deel A, I van de Verordening 183/2005 en houdt anderzijds de nodige registers bij zoals voorzien in bijlage I, deel A, III van de Verordening 852/2004 en bijlage I, deel A, II van de Verordening 183/2005.]

[§ 5. De analyses die uitgevoerd worden in het kader van dit artikel worden uitgevoerd in laboratoria die deelnemen aan ringtesten, vermeld op de website van het Agentschap.]

[§ 6. Elke operator kan zijn autocontrolesysteem per vestigingseenheid door het agentschap laten valideren. Indien in een inrichting meerdere vestigingseenheden hun activiteit uitoefenen binnen één erkenning of toelating dan moet het autocontrolesysteem van deze vestigingseenheden gelijktijdig gevalideerd worden.]'

- Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden, artikel 17 dat bepaalt:

1. De exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven zorgen ervoor dat de levensmiddelen en diervoeders in alle stadia van de productie, verwerking en distributie in de bedrijven onder hun beheer voldoen aan de voorschriften van de levensmiddelenwetgeving die van toepassing zijn op hun bedrijvigheid en controleren of deze voorschriften metterdaad worden nageleefd.

Bovendien werden sinds 2015 in uw inrichting verschillende inbreuken inzake infrastructuur, inrichting en hygiëne, autocontrole en tracerings vastgesteld. In de periode tussen mei 2015 en december 2018 werden in uw inrichting verschillende inbreuken vastgesteld inzake autocontrole, het overschrijden van de wettelijke norm voor Salmonella, het niet worden

toegepast van werkinstructies, het niet kunnen garanderen van de omgevingstemperatuur van de diepvries, vuile of beschadigde infrastructuur en/of gereedschap, het onvoldoende aanwezig zijn van (werkende) handwasbakken, een ontoereikende persoonlijke hygiëne, het plakken van meerdere etiketten boven elkaar, etikettering in het algemeen, aanwezigheid van Salmonella, niet voldoende bescherming tegen contaminatie, het ontbreken van een duidelijke scheiding tussen werk en privé-materiaal, het onvoldoende zijn van de corrigerende maatregelen vanuit het bestaande autocontrolesysteem, het invriezen van producten na de uiterste verbruiksdatum, identificatie en tracing. De inbreuken werden opgenomen in verschillende proces-verbaal van overtreding waarvan u een afschrift ontving. De volledig historiek van opgestelde processen-verbaal van overtreding is terug te vinden in het laatste proces-verbaal van overtreding PV/2714/18/0032/VVVL.

De operator werd gehoord op 14/12/2018 waarbij onder meer volgende bezwaren geuit werden:

- het nemen van swabs en het moeten wachten op het resultaat hiervan is nefast voor de continuïteit naar de klanten toe.

- verkoop van de geproduceerde vleesbereidingen na conforme analyseresultaten is niet mogelijk, gelet op de korte houdbaarheid. De operator stelt voor om met diepvriesvlees te v/erken als grondstof, deze te analyseren en pas met de productie van de vleesbereidingen te starten na een conform analyseresultaat.

- de operator wenst de huidige productie zonder bijkomende maatregelen uit te leveren.

Overwegende dat het beoogde doel van de maatregel betrekking heeft op de beperking van het risico op het in de handel brengen van producten waarin Salmonella aanwezig is, ken de productie na grondige reiniging, ontsmetting en het nemen van swabs doorgaan mits de eindproducten bemonsterd en geanalyseerd worden alvorens in de handel te brengen.

Overwegende dat, ondanks 11 meldingen in 2018 er tot op heden geen gedegen oorzaakanalyse door de operator uitgevoerd werd, er hierdoor onvoldoende preventieve maatregelen getroffen werden en de problemen zich blijven herhalen, kan niet besloten worden dat de grondstof 'kippenvlees' de bron van contaminatie is. Een besmetting met Salmonella is eveneens mogelijk door het gebruik van gecontamineerde kruiden en specerijen, door handelingen van personeel, door een besmetting van het gebruikte materiaal, ... Aangezien de operator niet heeft kunnen aantonen welke de bron van contaminatie is, is de maatregel om enkel het kippenvlees te bemonsteren onvoldoende om een veilig eindproduct te garanderen.

Gelet op de aanslepende problematiek en de recente stijging van het aantal meldingen, kan niet zonder meer gesteld worden dat de huidige productie in stock niet besmet is met Salmonella. Om een hoog niveau van bescherming van de consument te vrijwaren dienen derhalve dezelfde maatregelen te gelden voor de huidige stock.

Gelet op het voorgaande blijkt duidelijk dat Pluimveeslachterij Lammens op heden onvoldoende kan aantonen dat zij in staat zijn de nodige maatregelen te nemen om de aanwezigheid van Salmonella in pluimveevleesbereidingen te vermijden. In de inrichting heerst een wederkerend probleem met de

aanwezigheid van Salmonella in vleesbereidingen zonder dat de operator de problematiek in detail geanalyseerd heeft, mogelijke oorzaken geïdentificeerd heeft, en hiervoor de nodige correctieve en preventieve maatregelen genomen heeft, waardoor het probleem niet onder controle is.

In toepassing van artikel 54 ‘Actie in geval van niet-naleving’, in het bijzonder punt I en punt 2 a) en b), van Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn delen wij u mee dat vanaf heden de volgende maatregelen opgelegd worden aan uw inrichting:

- Pluimveeslachterij Lammens dient de afdeling voor productie van pluimveevleesbereidingen voor opstart van een volgende productie te onderwerpen aan een grondige controle van de hygiëne, aangevuld met het nemen van swabs van de infrastructuur, inclusief toestellen, voor de detectie van Salmonella. Het nemen van deze swabs dient door een OCI (Certificeringsinstelling), een labo geaccrediteerd voor het nemen van dit type monsters of door Pluimveeslachterij Lammens onder toezicht van het FAVV uitgevoerd te worden.

- Pluimveeslachterij Lammens dient elk geproduceerd lot vleesbereidingen te analyseren voor detectie van Salmonella volgens de methode die vermeld is in Verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 november 2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen. Do bemonstering dient te gebeuren door een OCI, een labo geaccrediteerd voor het nemen van dit type monsters of door Pluimveeslachterij Lammens onder toezicht van het FAVV. Enkel loten waarvan conforme analyseresultaten voorgelegd kunnen worden aan het FAVV kunnen gecommmercialiseerd worden.

- Pluimveeslachterij Lammens voert een grondige oorzaakanalyse uit met betrekking tot de recurrente aanwezigheid van Salmonella in zijn vleesbereidingen en legt de resultaten hiervan en de hieraan gekoppelde corrigerende en preventieve maatregelen voor aan het FAVV tegen 21/12/2018.

- Alle loten van geproduceerde vleesbereidingen die momenteel nog op stock zijn bij Pluimveeslachterij Lammens dienen onderworpen te worden aan een analyse voor de detectie van Salmonella conform de Verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 november 2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen. De bemonstering dient te gebeuren door een OCI, een labo geaccrediteerd voor het nemen van dit type monsters of door Pluimveeslachterij Lammens onder toezicht van het FAVV. Deze producten kunnen slechts gecommmercialiseerd worden als conforme resultaten aan het FAVV voorgelegd worden.

Enkel na schriftelijke aanvraag door Pluimveeslachterij Lammens bij de LCE West-Vlaanderen, waaruit blijkt dat zij in staat zijn de nodige maatregelen te nemen om de aanwezigheid van Salmonella in pluimveevleesbereidingen te vermijden, en na schriftelijke toelating van het FAVV worden deze maatregelen opgeheven”.

IV. Herinnering aan de 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 ter terechtzitting nog door de verzoekende partij wordt bijgebracht. De verwerende partij kan daarop immers niet meer 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. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

5. In het verzoekschrift wordt het volgende aangevoerd:

“De bestreden beslissing houdt o.a. in dat verzoekster elk geproduceerd lot vleesbereidingen dient te analyseren voor detectie van salmonella volgens de methode die vermeld is in Verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 november 2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen. De bemonstering dient te gebeuren door een OCI, een labo geaccrediteerd voor het nemen van dit type monsters of door verzoekster onder toezicht van het FAVV. Enkel loten waarvan conforme analyseresultaten voorgelegd kunnen worden aan het FAVV kunnen gecommmercialiseerd worden.

Elke vleesbereiding krijgt een houdbaarheidsdatum van maximum 9 dagen na productiedatum. Eventuele monsters moeten voor 11.00 uur in de ochtend worden opgehaald door het labo. Dit betekent dat de monsters van alle na

11.00 uur 's morgens geproduceerde loten pas de volgende dag kunnen worden opgehaald en worden ingezet voor analyse.

In de bestreden beslissing wordt voor het nemen van monsters de methode die vermeld is in Verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 november 2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen opgelegd. Deze methode heeft als ISO standaard 6579 en de doorlooptijd van het analyseren van monsters in het kader van deze methode duurt ongeveer drie tot vijf dagen. Indien er een weekend valt tussen de staalname en het bekend worden van de analyseresultaten duurt deze periode zelfs nog langer.

Indien enkel loten verse vleesbereidingen kunnen gecommmercialiseerd worden waarvan conforme analyseresultaten kunnen worden voorgelegd dienen deze loten minstens drie dagen (in veel gevallen zelfs vier tot zes dagen) te worden opgeslagen en kunnen deze pas enkele dagen vóór de uiterste houdbaarheidsdatum naar de distributiecentrales van de grootwarenhuizen verzonden worden. De centrales dienen op hun beurt de producten naar de warenhuizen te distribueren en één dag voor de uiterste houdbaarheidsdatum geven warenhuizen in het algemeen al een korting voor snelverkoop.

Het spreekt voor zich dat dit voor de belangrijkste afnemers van verzoekster, zijnde Colruyt, Carrefour en de Renmans Beenhouwerijen onaanvaardbaar is. Zij kunnen het zich niet veroorloven om vleesbereidingen aan te kopen die nog slechts een paar dagen houdbaar zijn, dit is zoals hierboven geschetst commercieel immers niet haalbaar.

Colruyt, Carrefour en Renmans Beenhouwerijen vertegenwoordigen 78% van de omzet van verzoekster voor vleesbereidingen:

[...]

Gelet op de voorwaarde dat ook alle loten van reeds geproduceerde vleesbereidingen die nog op stock zijn bij verzoekster dienen onderworpen te worden aan een analyse voor de detectie van salmonella alvorens deze te mogen commercialiseren zag verzoekster zich genoodzaakt om alle vleesbereidingen (zowel de gehaktbereidingen als de gekruide kippen) die op vrijdag 13 december 2018 nog in het bedrijf aanwezig waren te vernietigen. Het spreekt voor zich dat dit reeds een aanzienlijk verlies voor verzoekster met zich meebrengt.

Alle bestellingen van de retailers waren reeds geplaatst en deze dienden allemaal te worden geannuleerd, onnodig om te zeggen dat dit het vertrouwen in het bedrijf ernstig schaadt.

Zoals hierboven reeds uiteen gezet heeft verzoekster een alternatief voorgesteld, namelijk dat er tijdelijk enkel vleesbereidingen zouden worden gemaakt met diepvriesvlees. In het voorstel van verzoekster worden er monsters van het desbetreffende diepvriesvlees genomen, wordt gewacht met de productie van de vleesbereidingen tot op het ogenblik dat de analyseresultaten van het diepvriesvlees gekend zijn. Wanneer de analyseresultaten conform zijn wordt het vlees ontdooid en worden de vleesbereidingen gemaakt waarna ze gecommmercialiseerd worden.

Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan de bezorgdheden van het FAVV inzake de voedselveiligheid in het algemeen en salmonellabesmettingen in het bijzonder doordat gewaarborgd wordt dat er enkel vlees waarvan er conforme analyseresultaten voorliggen gecommmercialiseerd wordt en komt de

continuïteit van de productie en het voortbestaan van het bedrijf niet het gedrang.

Gelet op de [hiervoor] vermelde voorwaarden (voorwaarde 2 en 4 van de bestreden beslissing) ziet verzoekster zich verplicht om de productie van vleesbereidingen deze week stil te leggen. Hetgeen reeds een aanzienlijk verlies in hoofde van verzoekster met zich meebrengt, o.a. reputatieschade, men kan de werknemers niet op technische werkloosheid plaatsen en men dient deze derhalve door te betalen, ...

Verzoekster maakt van deze onderbreking in de productie gebruik om zoals opgelegd in de eerste voorwaarde van de bestreden beslissing de afdeling voor de productie van pluimveevleesbereidingen te onderwerpen aan een grondige controle van de hygiëne, aangevuld met nemen van swabs van de infrastructuur voor de detectie van salmonella.

Op dit punt werd er door verweerster echter een onmogelijk haalbare voorwaarde opgelegd naar timing toe. In de derde voorwaarde legt verwerende partij aan verzoekster op om een grondige oorzaakanalyse met betrekking tot de recurrente aanwezigheid van salmonella in zijn vleesbereidingen uit te voeren en de resultaten hiervan en de hieraan gekoppelde corrigerende en preventieve maatregelen aan haar voor te leggen tegen 21 december 2018.

Het spreekt voor zich dat het nemen van swabs (zie eerste voorwaarde) hiervoor noodzakelijk is, deze swabs werden op dinsdag 18 december 2018 genomen. Dit kon niet eerder gebeuren [omdat] geen enkel erkend labo het nemen van de swabs en het uitvoeren van de analyse eerder kon uitvoeren. Verzoekster heeft nu al haar uiterste best moeten doen om er voor te zorgen dat de swabs op 18 december 2018 konden worden genomen.

Indien de analysemethode zoals opgelegd door verweerster dient te worden gevolgd, namelijk de analysemethode zoals voorgeschreven in de Europese Verordening 2073/2005 (dit terwijl er intussen even efficiënte en ISO-gecertificeerde, doch snellere analysemethodes op de markt zijn - zie verder derde middel) zullen de analyseresultaten ten vroegste pas in de eerste helft van week 52 bekend zijn, vermoedelijk, gelet op de feestdagen, zelfs pas later. 21 december 2018 is derhalve een onhaalbare datum om te voldoen aan de derde opgelegde voorwaarde.

Indien deze voorwaarde niet wordt gehaald sluit verzoekster niet uit dat verwerende partij opnieuw bijkomende maatregelen zal opleggen.

De tweede voorwaarde opgelegd in de bestreden vergunning zorgt er de facto voor dat de afdeling vleesbereidingen niet meer kan worden opgestart zolang deze voorwaarde van kracht blijft.

Het spreekt dan ook voor zich dat alle klanten van verzoekster in voorkomend geval zullen afhaken, in het bijzonder Colruyt, Carrefour en Renmans Beenhouwerijen die 78% van de omzet van verzoekster vertegenwoordigen.

Bovendien wordt in de bestreden beslissing niet verduidelijkt hoe lang de tweede voorwaarde van kracht blijft. Verzoekster heeft dus geen idee wanneer zij de afdeling vleesbereidingen terug kan opstarten. Een sluiting van meer dan een week is economisch onhaalbaar voor verzoekster, dan verliest zij al haar belangrijkste klanten.

Het sluiten van de afdeling bereidingen brengt het goedgekeurde herstelplan in het kader van de WCO-procedure [...] in het gedrang en brengt derhalve ook het voortbestaan van het bedrijf in gevaar.

In dit kader wijst verzoekster er nogmaals op dat zij rechtstreeks 172 veelal laaggeschoolde werknemers tewerkstelt en tevens een groot aantal arbeidsplaatsen creëert via toeleveringsbedrijven. Een faillissement van verzoekster heeft dan ook ernstige gevolgen voor de werkgelegenheid in de streek.

De uiterst dringende noodzakelijkheid van de procedure wordt dan ook afdoende aangetoond”.

6. De verwerende partij betoogt van haar kant, onder meer, dat de verzoekende partij loutere beweringen uit maar niet het bewijs levert van haar beweringen, dat zij steeds dringende analyses kan vragen, dat de verzoekende partij niet aantoont welke de impact zou zijn van de genomen beslissing en de opgelegde voorwaarden op haar totale omzet, die vlees- en vleesbereidingen omvat, terwijl de maatregelen enkel slaan op vleesbereidingen. De verzoekende partij verduidelijkt voorts niet concreet welk verlies zij zou lijden.

Beoordeling

7. De toepassing van de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid brengt een ernstige verstoring teweeg in het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, beperkt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en brengt de uitoefening van de rechten van de verdediging van de verwerende partij aanzienlijk in het gedrang. Daarom moet de aanwending van die procedure zeer uitzonderlijk blijven, in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak meteen voor iedereen zonder meer duidelijk is, ofwel door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond. Dit laatste impliceert dat de verzoekende partij aan de hand van precieze en concrete gegevens aantoont dat de schorsing van de tenuitvoerlegging, indien zij pas na het afwikkelen van de gewone schorsingsprocedure zou worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen.

Op grond van artikel 16, § 1, 7°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State moet het verzoekschrift tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid een uiteenzetting bevatten van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen. Dit houdt in dat het aan de verzoekende partij toekomt aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die in concreto aantonen dat de zaak te spoedeisend is om de uitkomst van het annulatieberoep en een gewone schorsingsprocedure te kunnen afwachten, gelet op de nadelige gevolgen die een tenuitvoerlegging van het bestreden besluit voor haar persoonlijk veroorzaakt.

De verzoekende partij beroept zich in hoofdzaak en uiteraard op een financieel-economisch nadeel.

Een financieel verlies kan, behoudens tegenbewijs, worden hersteld na een annulatiearrest, tenzij bijzondere omstandigheden worden aangevoerd zoals wanneer de bestreden beslissing tot gevolg heeft dat de activiteit van de verzoekende partij op een definitieve wijze in gevaar wordt gebracht of wanneer een belangrijk deel van de activiteiten moet worden stopgezet, waardoor zij op een faillissement afstevent, of dat het voortbestaan zelf of het financieel evenwicht van het bedrijf ernstig in gevaar wordt gebracht.

De financiële gevolgen moeten dus in beginsel gevoelig en onomkeerbaar zijn. De vermindering van het zakencijfer moet van die aard zijn dat de leefbaarheid van de onderneming in het gedrang komt.

Het is aan de verzoekende partij om het vervuld zijn van de voorwaarden en de hoegrootheid van de financiële schade te bewijzen.

Zij mag er zich niet toe beperken te stellen dat zij dit nadeel lijdt, zij moet concrete gegevens verstrekken omtrent het bestaan en de omvang ervan.

Er moeten gegevens worden aangereikt die duidelijk maken dat het voortbestaan of de werking van de verzoekende partij als onderneming in het gedrang komt. De verzoekende partij moet haar beweringen concreet maken en deze staven met de nodige overtuigingsstukken.

De verzoekende partij moet de rechter de noodzakelijke specifiek op de omstandigheden van haar situatie gerichte gegevens ter beschikking stellen die hem toelaten om te verifiëren of het tijdelijk ondergaan van die beslissing in afwachting van een uitspraak ten gronde haar activiteiten definitief en onherroepelijk in gevaar dreigen te brengen, of minstens toch op een dermate fundamentele wijze dat van haar niet mag worden verwacht dat zij de normale afwikkeling van de procedure moet afwachten.

De verzoekende partij brengt onvoldoende gegevens naar voren waaruit zou kunnen blijken dat zij in een dermate moeilijke financiële positie dreigt terecht te komen dat zij dit nadeel in afwachting van een uitspraak over de gewone schorsingsprocedure niet zou kunnen dragen. Zo wordt het beweerde verlies niet gerelateerd aan het zakencijfer, noch aan het eigen vermogen van de onderneming.

Uit de feiten -gelet op de erkenningen- blijkt dat de productie van vleesbereidingen slechts één van de activiteiten is van de verzoekende partij. De maatregelen die worden opgelegd hebben enkel betrekking op de geproduceerde vleesbereidingen. De verzoekende partij brengt onvoldoende gegevens naar voren waaruit zou kunnen blijken dat zij in een dermate moeilijke financiële positie dreigt terecht te komen door het opleggen van maatregelen die betrekking hebben op één activiteit, dat zij dit nadeel in afwachting van een uitspraak over de gewone schorsingsprocedure niet zou kunnen dragen. Uit de uiteenzetting blijkt niet welk deel deze activiteit vertegenwoordigt in haar zakencijfer. De uiteenzetting met betrekking tot de vernietigde vleesbereidingen staat evenmin de uiterst dringende noodzakelijkheid. Dit nadeel heeft zich reeds voltrokken en kan door een gebeurlijke schorsing niet meer ongedaan worden

gemaakt. Het voorstel om met diepvriesvlees te werken is evenmin een element dat de uiterst dringende noodzakelijkheid aantoont.

De beweringen met betrekking tot de onhaalbare datum waardoor er misschien bijkomende maatregelen worden opgelegd door de verwerende partij zijn alsnog hypothetisch van aard. De bestreden beslissing komt evenmin uit de lucht vallen. Gelet op de elf meldingen in verband met de aanwezigheid van salmonella lijkt er sprake van een aanslepende problematiek en een wederkerend probleem. Het lijkt de keuze van de verzoekende partij te zijn om de problematiek pas na het opleggen van de maatregelen in detail te analyseren, de mogelijke oorzaken te identificeren en hier de nodige correctieve en preventieve maatregelen aan te koppelen. De vooropgestelde datum 21 december stemt overeen met hetgeen werd opgemerkt door de operator in het voorlopige missierapport van 14 december 2018: bij de commentaar van de operator staat de vraag om de datum voor de grondige oorzaakanalyse te verplaatsen naar 21 december om de volledige oorzaakanalyse af te hebben.

Het teloorgaan van werkgelegenheid heeft betrekking op de belangen van derden waarvoor de verzoekende partij niet kan opkomen en die de uiterst dringende noodzakelijkheid in haren hoofde niet aantonen.

De bestreden beslissing vermeldt dat de maatregelen worden opgeheven na schriftelijke toelating van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen na een schriftelijke aanvraag van de verzoekende partij waaruit blijkt dat zij in staat is de nodige maatregelen te nemen om salmonella in pluimveevleesbereidingen te vermijden.

De uiteenzetting van de verzoekende partij, die zich beperkt tot algemeenheden, volstaat niet om de uiterst dringende noodzakelijkheid aan te tonen.

Een voedingsbedrijf, waarbij in een periode van amper één jaar elf keer salmonella-problemen werden gemeld kan zich bezwaarlijk op ernstige wijze voor de administratieve kortgedingrechter beroepen op beweerde reputatieschade, wanneer de overheid, in het belang van de volksgezondheid saneringsmaatregelen oplegt.

Overigens zullen zowel de commerciële reputatie als het zakencijfer van de verzoekende partij er baat bij hebben dat het publiek de zekerheid heeft dat de voedingswaren die de verzoekende partij op de markt brengt niet schadelijk zijn voor de volksgezondheid.

Er is niet voldaan aan één van de voorwaarden van artikel 17, § 1 en § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen.

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, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig december tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,
bijgestaan door

Bart Tettelin,

kamervoorzitter,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys