

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.329 van 3 januari 2019
in de zaak A. 227.040/VII-40.458.**

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 :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's,
Landbouw en Maatschappelijke Integratie
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 24 december 2018, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie van 20 december 2018 tot intrekking van “de erkenning onder het nummer E1046 (erkenning 1.1.1 slachthuis) met als activiteiten Slachthuis pluimvee (PL1 AC2 PR180) en Slachthuis gekweekt wild (PL1 AC2 PR73), de erkenning onder het nummer B177-H (erkenning 1.1.5 inrichting voor de vervaardiging van gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees) met als activiteiten Fabrikant gehakt vlees (PL43 AC40 PR196) en Fabrikant vleesbereidingen (PL43 AC40 PR125) en de erkenning onder het

VII-40.458-1/20

nummer E1046 (erkenning 1.1.2 uitsnijderij) met als activiteiten Uitsnijderij wild (PL5 AC24 PR72), Uitsnijderij pluimvee (PL5 AC24 PR180) en Uitsnijderij konijnen (PL5 AC24 PR84)” van de NV Pluimveeslachterij Lammens, gelegen aan de Wijnendale-Stationsstraat 8 te Torhout.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 januari 2019.

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.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge 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 bestreden beslissing luidt als volgt:

“In toepassing 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 werd uw inrichting Pluimveeslachterij Lammens met ondernemingsnummer 0413.748.055 en vestigingseenheidsnummer

2.009.060.832, gelegen te Wijnendale-Stationsstraat 8 te 8820 Torhout, erkend als slachthuis (erkenning 1.1.1.) onder het nummer E1046 met als activiteiten Slachthuis pluimvee (PL1 AC2 PRI80) en Slachthuis gekweekt wild (PL1 AC2 PR73), als inrichting voor de vervaardiging van gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees (erkenning 1.1.5) onder het nummer B177-H met als activiteiten Fabrikant gehakt vlees (PL43 AC40 PRI96) en Fabrikant vlees bereidingen (PL43 AC40 PR125), als uitsnijderij (erkenning 1.1.2) onder het nummer E1046 met als activiteiten Uitsnijderij wild (PL5 AC24 PR72), Uitsnijderij pluimvee (PL5 AC24 PRI80) en Uitsnijderij konijnen (PL5 AC24 PR84) en toegelaten als inrichting voor de productie, de verwerking en het in de handel brengen van voedingsmiddelen (toelating 1.2) onder het nummer AER/WVL/025500 met als activiteit Gekoelde opslag levensmiddelen (PL31 AC84 PR52) en als detailhandel in levensmiddelen (toelating 1.1) onder het nummer AER/WVL/000753 met als activiteit Groothandelaar levensmiddelen (PL47 AC97 PR52).

In de periode tussen mei 2015 en juli 2018 werden bij de operator 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 tracering.

Op grond van de vastgestelde inbreuken tijdens de inspecties van 24 mei tot 20 juni 2018 werd u bij wijze van aangetekende brief op 17 juli 2018 in kennis gesteld van het voornemen van het FAVV om uw erkenning in te trekken, gebaseerd op artikel 15 § 1, punten 1, 2 en 10 van het Koninklijk besluit van 16 januari 2006.

Op 30 juli 2018 heeft u, in toepassing van artikel 16 §2 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006, tegen dit voornemen tot intrekking van uw toelating bezwaar ingediend bij het FAVV.

Omdat de non-conformiteiten niet opgelost konden worden in de vooropgestelde termijn die de procedure intrekking van de erkenningen en toelatingen voorschrijft, werd een actieplan opgesteld tussen u en de Lokale Controle Eenheid West-Vlaanderen op 4 september 2018.

Bij de inspectie op 11 oktober 2018 werden echter nog tal van inbreuken inzake hygiëne en infrastructuur het niet kunnen aantonen dat niet conforme stalen op een gepaste manier werden opgevolgd, vastgesteld. Het Agentschap was hierdoor van oordeel dat er niet werd voldaan aan de vereisten met betrekking tot:

- de exploitatievoorwaarden die van toepassing zijn op de inrichting;
- de infrastructuur en uitrusting en waaraan niet binnen een redelijke termijn kunnen worden tegemoet gekomen;

- De verplichtingen uit het Koninklijk besluit van 14 november 2003, in het bijzonder in de implementatie van het autocontrolesysteem.

U werd hiervan in kennis gesteld via een aangetekend schrijven van 26 oktober 2018.

In toepassing van artikel 16 §5 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tekende u beroep aan tegen deze beslissing op 31 oktober 2018.

Er vonden nog controles plaats in uw inrichting op 29 oktober 2018 en 3 december 2018.

Een beroepscommissie werd samengesteld en vond plaats op 7 december 2018. Tijdens deze beroepscommissie kreeg u de gelegenheid om uw bezwaren uiteen te zetten en de nodige stukken neer te leggen.

Ik ben net zoals de beroepscommissie van oordeel dat:

De controles en hercontroles door het FAVV correct zijn uitgevoerd. De procedure voor de kennisgeving van de intentie van intrekking van de erkenningen en toelatingen en de bevestiging ervan door het directoraat-generaal Controle werden conform de bepalingen van het Koninklijk besluit van 16 januari 2006 afgehandeld. Bijkomend heeft dit bestuur Controle een constructieve dialoog met u gevoerd en een contract met u afgesloten om de inbreuken te verhelpen binnen een in onderlinge afspraak vastgelegde periode.

De Europese wetgever streeft voor haar levensmiddelenwetgeving naar een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en het leven van de mens en deze is gebaseerd op een risicoanalyse die op onafhankelijke, objectieve en doorzichtige wijze moet worden uitgevoerd. De exploitanten van levensmiddelenbedrijven moeten ervoor zorgen dat de levensmiddelen en diervoeders in alle stadia van de productie, verwerking en distributie in het bedrijf dat onder hun beheer valt voldoen aan de voorschriften van de levensmiddelenwetgeving (in de geest van Verordening 178/2002 van het Europese 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).

Ik neem kennis van het bezwaar tegen de intentie tot intrekking bij DG controle, meer bepaald met betrekking tot de managementproblematiek uit het verleden binnen uw bedrijf, de recente staat van WCO (Wet Continuïteit Ondernemingen), alsook de engagementen en intenties naar de toekomst toe. Ook bevat dit dossier van 30 juli 2018 [...] correctieve acties met betrekking tot 28 non-conformiteiten. Ik neem eveneens de hoorzitting met DG controle in acht [...] waar onder andere u wordt gewezen op het belang van een goed werkende kwaliteitsdienst, een infrastructuurplan en een opvolging van het autocontrolesysteem en pro-activiteit om het Salmonellaprobleem aan te pakken. Daarenboven neem ik akte van het goedgekeurde actieplan [...], en de voorwaarde dat alle non-conformiteiten dienen te worden opgelost binnen de vooropgestelde termijnen en voor zover er geen nieuwe non-conformiteiten worden vastgesteld de procedure tot intrekking van de erkenningen en toelatingen wordt stopgezet.

Na een gunstig missierapport in september 2018 in het kader van de procedure tot intrekking van de erkenningen en toelatingen [...] stel ik vast dat

er naar aanleiding van de missie van 11 oktober 2018 [...] vaststellingen in het kader van de versterkte controle en het actieplan en de opvolging van de hercontrole inzake autocontrole Salmonella aanleiding gaven tot een ongunstige controle en beslissing tot intrekking van de erkenningen en toelatingen [...] waartegen beroep werd ingediend [...]. Ik heb uw verweerdossier, houdende een historiek van uw bedrijf en stand van zaken van de WCO, en een stand van zaken met betrekking tot de non-conformiteiten, waarin uw bedrijf aanhaalt dat op twee na alle non-conformiteiten zijn verholpen, geëvalueerd. Tijdens de hoorzitting [...] werden ook nog enkele documenten ter staving toegevoegd, met name de offerte van verbeteringswerken, de foto van de evolutie van de ruimte tussen de versnijzaal en bereidingen, het overzicht van de kosten van de verbeteringswerken, het door de commissie opgevraagde organigram en een voorbeeld van een registratiedocument in het kader van opvolging van loten. Ik heb ook kennis genomen van de missierapporten met betrekking tot controles die uitgevoerd werden tot en met 3 december [...].

Ik stel vast dat tijdens diverse missies in 2018 een aantal tekortkomingen herhaaldelijk worden vastgesteld, die niet afdoende werden opgelost, en welke geleid hebben tot de intentie tot intrekking van de erkenningen en toelatingen in juli 2018. De vaststelling van deze non-conformiteiten met betrekking tot kruiscontaminatie, en het bieden van een oplossing om infrastructuuraanpassingen te doen en opleidingen te verzorgen zijn van groot belang om het vereiste niveau van voedselveiligheid te garanderen. Ik stel ook vast dat er naast de infrastructurele gebreken, die aanleiding gaven tot een actieplan, ook een herhaaldelijke problematiek van Salmonella contaminatie aanwezig is op uw bedrijf, waarmee uw bedrijf regelmatig te maken heeft, en dat in het kader van de opvolging en interpretatie van non-conforme analyses, maar ook in een breder kader tot het vermijden van andere pathogenen, de voortdurende implementatie van goede hygiënische praktijken en bewustwording op de werkvloer en het proactief nemen van maatregelen van belang is.

Vervolgens stel ik uit de elementen aangehaald in uw verweer vast, dat er op vlak van infrastructuur al heel wat vooruitgang is geboekt in 2018 en neem ik akte dat er eindelijk een herstructurering kon doorgevoerd worden nu de rechtbank van koophandel zich positief heeft uitgesproken over het herstelplan van uw bedrijf wat ook verdere financiële middelen biedt om verdere investeringen in voedselveiligheid te doen, volgend op de gedane verbeteringswerken in 2018.

Ik stel vast dat de correctieve acties die aan een uitvoeringstermijn werden onderworpen voor de inbreuken die aanleiding gaven tot het voornemen tot intrekking in juli 2018 voor een groot deel zijn opgelost, en neem akte van het feit dat de werken in het kader van NC 19 B en 15 A pas uitgevoerd worden tegen 22 december 2018 terwijl hier initieel de datum van 31 oktober 2018 vooropgesteld werd en de opgegeven reden, zijnde dat het niet zo eenvoudig is om aannemers in te schakelen en werken uit te laten voeren binnen een korte termijn. Een bewijs van offerte en foto van de werken heb ik gevonden in het dossier.

Wat betreft de proactieve maatregelen om uw personeel bij te sturen en op te volgen is er nog een duidelijk probleem. Ik stel zo bijvoorbeeld recidivisme vast bij het bekijken van de missierapporten van de LCE van het Agentschap uitgevoerd op 29 oktober 2018 en 3 december 2018 voor wat betreft de vastgestelde NC 1, NC 2 en NC 17 uit het actieplan. Op 3 december 2018 (stuk 60) werd in het kader van opvolging van de Salmonella problematiek opgemerkt in het missierapport dat de scheiding tussen werk en privé niet duidelijk was, en dat er extreem vuile schoenen stonden op een rek die niet mogen gebruikt worden in de productie. Ook ben ik niet overtuigd van het antwoord hoe er op toegezien wordt hoe lang vlees in de productieruimte mag blijven staan tijdens de pauzes, wat een vaststelling uit het missierapport van 3 december (NC 20) is. Op termijn ging deze problematiek wel opgelost worden bij de ingebruikname van een bufferruimte. Het tijd/temperatuurprofiel en de frequentie van tussentijdse stockage van het vlees kon door u niet bevestigd tijdens de zitting van de beroepscommissie. Ook vermeldt dit rapport van 3 december 2018 dat de ontsmettingsbak voor het binnenkomen in de productieruimte niet gevuld was. De inox emmers voor de gemarineerde bereidingen stonden omgekeerd op de grond. Ik stel mij vragen bij de implementatie van de goede hygiënische praktijken. Uit de controles van 29 oktober 2018 en 3 december 2018 blijkt dat het moeilijk is om door te dringen tot uw personeel, wat ook door u werd bevestigd tijdens de hoorzitting. Dergelijke overtredingen inzake de goede hygiënepraktijken blijven zich voortdoen. Soms blijken bepaalde overtredingen tijdens een hercontrole te zijn opgelost om dan vervolgens enkele maanden later zich opnieuw voor te doen.

De problematiek van Salmonella en de opvolging is nog steeds actueel en nog niet onder controle: uit de rapporten blijkt dat er zeer recent nog heel wat recalls hebben plaatsgevonden. In 2018 alleen al waren er 11 meldingen! Bovendien kan ik uit tal van rapporten doorheen de jaren afleiden dat u duidelijk een Salmonella-probleem heeft. Er waren tal van vaststellingen van Salmonella in vleesbereidingen en op karkassen. U kan onvoldoende aantonen wat precies de oorzaak of oorzaken zijn en u toont evenmin voldoende aan welke correctieve en preventieve acties werden ondernomen opdat dergelijke problemen in de toekomst vermeden kunnen worden. De contaminatie met Salmonella, en dus potentieel ook met andere pathogenen, vraagt een systematisch onderzoek naar de bron van de besmetting en de mogelijke rol van kruiscontaminatie. Ik ben van oordeel dat hygiënepraktijken en een algemeen gebrek aan GHP een belangrijke rol zou kunnen spelen in de innesteling van Salmonella binnen de productieruimtes. De gevalideerde en geverifieerde training van het personeel zou hier een belangrijke verbetering kunnen brengen, uiteraard in combinatie met effectieve reinigings- en desinfectieprotocollen. De opvolging van Salmonella contaminatie moet ook gekoppeld worden aan preventieve maatregelen die onder andere ook hygiëne-indicatoren gebruiken (bv. algemene E. coli) om mogelijke pathogene contaminatie te alarmeren. Door de hoge intensiteit en grote schaal van de productie is de potentiële blootstelling van de consument aan de microbiële gevaren ook erg hoog.

Ik ben van mening dat de goede wil wel aanwezig is om de zaken anders aan te pakken sinds de intentie tot intrekking: de externe firma Quality and Food werd aangetrokken en sinds juli 2018 is ook een kwaliteitsconsultant

aangesteld en er werden in dit kader al enkele verbeteringen voorgesteld (er werden structurele maatregelen genomen om condens te vermijden en u gaf aan innovatieve technieken te gebruiken om contaminatiebronnen te achterhalen). Momenteel zijn de herstructureringen nog bezig binnen het bedrijf en werden er enkele vacatures uitgeschreven die momenteel nog niet zijn opgevuld. Het ontbreekt aan een goed werkende interne kwaliteitsdienst en dat is nochtans noodzakelijk voor een effectief proactief voedselveiligheidsbeleid dat gedragen wordt door de hele organisatie en het nemen van maatregelen in kader van autocontrole, traceerbaarheid en meldingsplicht.

Ik verwijs ook naar het gevaar dat analyseresultaten door de externe partner worden geanalyseerd en daardoor laattijdig aan het FAVV worden genotificeerd. Zo bleek dat u in opvolging van een melding aan de LCE, naar aanleiding van bijkomende monsternames, reeds op 7 november 2018 op de hoogte was van niet-conforme analyses met betrekking tot de aanwezigheid van vleesbereidingen. De resultaten werden onderworpen aan een heranalyse en finaal werd pas op 16 november 2018 een notificatie gedaan, waardoor er onmogelijk nog de nodige acties, zoals een eventuele recall of het verwittigen van de consument kunnen worden genomen.

Ik ben van oordeel dat alhoewel de wil aanwezig is, en met betrekking tot de voltooide infrastructuurwerken en correctieve acties opgenomen in het actieplan inspanningen geleverd zijn, de garantie ontbreekt aan een effectief doordringen van de aanwezige voedselveiligheidsproblematiek binnen alle gelederen van uw bedrijf. De huidige aanpak en huidige (niet volledig ingevulde) structuur biedt mijn insziens momenteel onvoldoende draagvlak, dynamisme en pro-activiteit voor het verzekeren van een voedselveilige productie, met een zeer groot bereik van consumenten gelet op het feit dat tal van supermarktketens klant zijn van deze inrichting.

Wat betreft de toelatingen groothandel en inrichting gekoelde opslag, is het risico op kruisbesmetting beperkt, gezien het om voorverpakte middelen gaat, en kunnen deze als een aparte entiteit worden beschouwd. Als u in de toekomst voldoende rekening houdt met de naleving van goede hygiënepraktijken, de temperatuurvoorschriften, autocontrole en traceerbaarheid, ben ik net als de beroepscommissie van oordeel dat de intrekking van deze twee toelatingen niet hoeft te worden bevestigd.

Op basis hiervan adviseerde de beroepscommissie dan ook het volgende:

‘De beroepscommissie adviseert om de beslissing tot intrekken van de volgende erkenningen:

- Erkenning 1.1.1 als slachthuis met als activiteiten slachthuis pluimvee (PL1, AC2, PR180) en slachthuis gekweekt wild (PL1, AC2, PR73 onder het nummer E1046);
- Erkenning 1.1.2 als uitsnijderij met als activiteiten uitsnijderij wild (PL5, AC24, PR72), uitsnijderij pluimvee (PL5, AC24, PR180) en uitsnijderij konijnen (PL5, AC24, PR84) onder het nummer E1046;
- Erkenning 1.1.5 als inrichting voor de vervaardiging van gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees met als activiteiten fabrikant gehakt vlees (PL43, AC40, PR196) en fabrikant vleesbereidingen (PL43, AC40, PR125) onder het nummer B117-H;

voor de onderneming Lammens NV gelegen te Wijnendale-Stationsstraat 8 te 8820 Torhout (onderneming met nummer 0413.748.055 en vestigingseenheidsnummer 2.009.060.832) te bevestigen.

De beslissing tot intrekking van:

- Toelating 1.1 als detailhandel in levensmiddelen met als activiteit groothandelaar levensmiddelen (PL47, AC97, PR52) onder het nummer AER/WVL/000753;

- Toelating 1.2 als inrichting voor de productie, de verwerking en het in de handel brengen van voedingsmiddelen met als activiteit gekoelde opslag levensmiddelen (PL31, AC84, PR52) onder het nummer AER/WVL/025500;

voor de onderneming Lammens NV gelegen te Wijnendale-Stationsstraat 8 te 8820 Torhout (onderneming met nummer 0413.748.055 en vestigingseenheidsnummer 2.009.060.832) niet te bevestigen.’

Ik stel daarnaast op basis van uw aanvullende nota en stukken vast dat uw inrichting eveneens test op andere pathogenen en dat u een toestel hebt aangekocht om bacteriologische analyses op basis van DNA-technologie op producten en oppervlakten uit te voeren. Momenteel maakt u reeds gebruik van een tijdelijk toestel. U zal in de toekomst ook samenwerken met professor Devlieghere om de bestaande Salmonella problematiek in kaart te brengen en uw bedrijf zal deel uitmaken van het project SAFEMEAT. U bezorgde me ook meer informatie met betrekking tot de werken die reeds werden uitgevoerd en die nog aan de gang zijn, de gecreëerde bufferruimte, over het feit dat u uw werknemers op alle inbreuken hebt aangesproken, de werkwijze van het bedrijf Epacco, de door u en uw externe partner uitgevoerde oorzaakanalyse, de aanstelling van de heer Terrie, het Reflex ERP-pakket en het stappenplan dat u hebt opgesteld naar aanleiding van een eerdere Salmonellabesmetting.

U vraagt ook om opnieuw gehoord te worden met een raadsman maar u bent reeds uitgebreid gehoord van aanleiding van diverse processen-verbaal, alsook op 10 augustus 2018 naar aanleiding van de intentie tot intrekking van uw erkenningen en toelatingen en u bent eveneens uitgebreid gehoord tijdens de hoorzitting van de beroepscommissie op 7 december 2018. Het stond u vrij om u tijdens deze momenten te laten bijstaan door eender wie, alsook door een raadsman. Het feit dat u een raadsman mocht meenemen naar de beroepscommissie stond ook duidelijk in uw uitnodiging voor de beroepscommissie.

Dit jaar alleen al waren er 11 meldingen met betrekking tot de aanwezigheid van Salmonella in pluimveevlees en pluimveevleesbereidingen wat aanzienlijk veel is en wat er duidelijk op wijst dat uw inrichting niet in staat is om de nodige maatregelen te nemen om dergelijke Salmonellabesmettingen te vermijden. Zo was er zeer recent op 12 december 2018 opnieuw een melding van Salmonellabesmetting. Ik neem akte van de door u aan de beroepscommissie en aan mij voorgestelde acties maar gelet op de lange lijst aan steeds wederkerende inbreuken en gelet op het hoog aantal meldingen van Salmonellabesmettingen in uw inrichting ben ik van oordeel dat er in uw inrichting een duidelijk wederkerend probleem met de aanwezigheid van Salmonella in vleesbereidingen heerst. Ondanks de door u voorgestelde acties, ben ik er zeker niet van overtuigd dat het probleem onder controle is en al zeker niet op duurzame wijze. Gelet op het voorgaande blijkt duidelijk dat u op heden

toch nog onvoldoende kan aantonen dat u in staat bent de nodige maatregelen te nemen om de aanwezigheid van Salmonella in pluimveevleesbereidingen te vermijden.

Gelet op het voorgaande en na controle van uw dossier, het verweerschrift, uw navolgende nota en de navolgende stukkenbundel besluit ik het advies en de motieven van de beroepscommissie te volgen. Het betrokken advies wordt als bijlage van deze brief gevoegd.

Op grond van al het voorgaande en gelet op artikel 16 §5 van het bovenvermelde Koninklijk besluit van 16 januari 2006 beslis ik om de erkenning onder het nummer E1046 (erkenning 1.1.1 slachthuis) met als activiteiten Slachthuis pluimvee (PL1 AC2 PR180) en Slachthuis gekweekt wild (PL1 AC2 PR73), de erkenning onder het nummer B177-H (erkenning 1.1.5 inrichting voor de vervaardiging van gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees) met als activiteiten Fabrikant gehakt vlees (PL43 AC40 PR196) en Fabrikant vleesbereidingen (PL43 AC40 PR125) en de erkenning onder het nummer E1046 (erkenning 1.1.2 uitsnijderij) met als activiteiten Uitsnijderij wild (PL5 AC24 PR72), Uitsnijderij pluimvee (PL5 AC24 PR180) en Uitsnijderij konijnen (PL5 AC24 PR84) van Pluimveeslachterij Lammens met ondernemingsnummer 0413.748.055 en vestigingseenheidsnummer 2.009.060.832, gelegen te Wijnendale-Stationsstraat 8 te 8820 Torhout, in te trekken”.

IV. Verzoek tot vertrouwelijke behandeling van bepaalde stukken

4. De verzoekende partij vraagt om een aantal stukken als vertrouwelijk te behandelen.

In de huidige stand van het geding kan dit verzoek tot vertrouwelijke behandeling worden ingewilligd.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

5. 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 later 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.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partij roept de schending in van “artikel 16 §5, tweede lid, van het KB van 16 januari 2006, de hoorplicht, de fair play, het recht van verdediging en het onpartijdigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

Zij zet het middel als volgt uiteen:

“Doordat in artikel 16 §5 van het KB van 16 januari 2006 wordt bepaald dat de beroepscommissie de ontvangen bezwaren, de voorgestelde verbeteringen en het verslag van de PCE onderzoekt en in voorkomend geval de betrokkene hoort,

Doordat in artikel 16 §5 van het KB van 16 januari 2006 tevens wordt bepaald dat de beroepscommissie is samengesteld uit een vertegenwoordiger van de diensten van de gedelegeerd bestuurder van het Agentschap, een vertegenwoordiger van het bestuur Controlebeleid, een vertegenwoordiger van de Juridische dienst van het agentschap en een extern deskundige.

Terwijl uit het verslag en het verloop van de hoorzitting, alsook uit het advies van de beroepscommissie blijkt dat niet minder dan vijf personen aanwezig waren voor DG Controle, zij steeds bij de Beroepscommissie zijn gebleven, ook in afwezigheid van verzoekers, en zij hebben deelgenomen aan het verhoor en de beraadslaging m.b.t. het verleende advies”.

Beoordeling

7. Artikel 16, § 5, 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: koninklijk besluit van 16 januari 2006) regelt de beroepsprocedure inzake de schorsing of intrekking van de erkenning of toelating.

Op grond van artikel 16, § 5, eerste lid, van dit koninklijk besluit hoort de beroepscommissie de insteller van het administratief beroep. In deze bepaling wordt geen melding gemaakt van andere personen, zoals vertegenwoordigers van DG Controle of LCE, die kunnen worden gehoord. Evenwel kan prima facie worden aangenomen dat de beroepscommissie zich kan beroepen op de inlichtingen en bevindingen van deze vertegenwoordigers om een zicht te krijgen op het volledige dossier. Dit kan de beroepscommissie toelaten om met kennis van zaken een advies op te stellen.

De naleving van de hoorplicht vereist niet noodzakelijk een volledig tegensprekelijk debat. Het enkele feit dat de beroepscommissie getuigen heeft gehoord in afwezigheid van de verzoekende partij lijkt dus op zichzelf geen onwettigheid uit te maken. De beroepscommissie kan net voor de hoorzitting samen met vertegenwoordigers van DG Controle het omvangrijke en complexe dossier overlopen om na te gaan of het dossier volledig is en de gegevens correct zijn. De hoorplicht vereist niet dat dit onderzoek aan tegenspraak moet worden onderworpen.

De omstandigheid dat er vóór de hoorzitting verschillende vertegenwoordigers van DG Controle werden gehoord en dat er tijdens de hoorzitting vertegenwoordigers van DG Controle vragen hebben gesteld aan de verzoekende partij over recente ontwikkelingen, lijkt op het eerste gezicht niet de schending van de door de verzoekende partij ingeroepen bepalingen en beginselen aan te tonen.

De verzoekende partij voert ook aan dat vertegenwoordigers van DG Controle na de hoorzitting aanwezig waren bij de beraadslaging van het advies, wat niet is toegestaan op grond van artikel 16, § 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006.

De verzoekende partij baseert zich daarvoor op verklaringen van getuigen, waaronder haar eigen vertegenwoordigers. Daarin staat: “Op het einde van de hoorzitting werden wij verzocht de zaal te verlaten en ons naar de 1^{ste} verdieping (ingang gebouw Kruidtuinlaan) te begeven omdat de Beroepscommissie een ontwerp van verslag zou maken. De vertegenwoordigers van DG Controle (Hoofdbestuur en LCE West-Vlaanderen) zijn ons niet gevolgd [...] en zijn bij de Beroepscommissie nog een tijdje blijven zitten. Wij weten niet wanneer zij de vergadering hebben verlaten. We zijn teruggeroepen om het verslag te bespreken rond 13u30 en dan waren de vertegenwoordigers van DG Controle ook weer aanwezig”.

Hieruit kan op het eerste gezicht hoogstens worden afgeleid dat de vertegenwoordigers van DG Controle en LCE bij het opstellen van een verslag van de hoorzitting zijn betrokken. Dit verslag, dat louter een correcte weergave van de hoorzitting ambieert, werd trouwens ter nazicht en ondertekening voorgelegd aan de vertegenwoordigers van de verzoekende partij.

Uit de verklaringen die de verzoekende partij toevoegt kan op het eerste gezicht niet worden afgeleid dat vertegenwoordigers van DG Controle en LCE bij de beraadslaging van het advies zijn betrokken en deze commissie dus onregelmatig werd uitgebreid.

Het advies van de beroepscommissie lijkt niet te steunen op de uiteenzetting van deze controleurs, maar enkel op elementen en stukken uit het dossier die aan tegenspraak zijn onderworpen. Het valt voorts op het eerste gezicht niet in te zien hoe het horen van de inspecteurs die geregeld inspectiebezoeken op

het bedrijf hebben gedaan, zonder dat de verzoekende partij aanwezig is, het gebrek aan onpartijdigheid in hoofde van de leden van de beroepscommissie of van de minister zou aantonen.

De verzoekende partij maakt prima facie geen schending aannemelijk van de door haar in het eerste middel geschonden genoemde bepalingen en beginselen.

Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. De verzoekende partij roept de schending in van “de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, het formeel motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, het materieel motiveringsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

Zij zet het middel als volgt uiteen:

“Doordat de beroepscommissie n.a.v. de hoorzitting op 7 december 2018 een reeks aanbevelingen gedaan heeft aan verzoekster;

Doordat verzoekster aan al deze aanbevelingen gevolg gegeven heeft en de minister hiervan op de hoogte heeft gebracht op 14 december 2018;

Doordat de minister in de bestreden beslissing aangeeft de bijkomende nota met stukken van verzoekster te hebben ontvangen en louter stelt dat hij niet overtuigd is dat de door verzoekster voorgestelde maatregelen voldoende zijn om de Salmonellabesmettingen onder controle te houden en al zeker niet op duurzame wijze;

Terwijl uit het verslag van de hoorzitting en de bijkomende nota met stukken die verzoekster aan de minister bezorgd heeft duidelijk blijkt dat verzoekster gevolg gegeven heeft aan alle aanbevelingen de beroepscommissie;

Terwijl uit de bestreden beslissing nergens blijkt dat de minister de bijkomende nota met stukken van verzoekster ook bij zijn beraad en beslissing

betreft. De minister neemt louter akte van de door verzoekster aangeleverde stukken en motieven doch motiveert op geen enkele wijze (formeel of materieel) waarom deze elementen niet voldoende zijn om te remediëren aan de verweten tekortkomingen;

Terwijl de minister daarentegen enkel verwijst naar meldingen van salmonella uit het verleden om te besluiten dat verzoekster niet in staat is om de nodige maatregelen te treffen om besmettingen te vermijden, hierbij voorbijgaand aan de door verzoekster aangetoonde en genomen maatregelen”.

Beoordeling

9. De verzoekende partij lijkt er in het tweede middel ten onrechte van uit te gaan dat de beroepscommissie aanbevelingen dient te formuleren die aan de operator toelaten om te verhelpen aan de tekortkomingen zoals bepaald in artikel 15, § 1, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006. De verzoekende partij lijkt er eveneens ten onrechte van uit te gaan dat het aan de minister toekomt om de omzetting van de aanbevelingen van de beroepscommissie na te gaan.

Het komt aan de beroepscommissie op grond van artikel 16, § 5, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 enkel toe om een advies te verlenen inzake de schorsing of intrekking van de erkenning of toelating. De minister of zijn afgevaardigde zal dan op basis van dit advies een eindbeslissing nemen over het beroep. De beroepsprocedure legt niet de mogelijkheid vast voor de operator om na de hoorzitting van de beroepscommissie nog een nota in te dienen met een overzicht van de nieuwe maatregelen die hij heeft genomen. Daarbij kan worden gewezen op de korte termijn van 15 dagen die artikel 16, § 5, derde lid, aan de minister oplegt om een eindbeslissing te nemen. Deze korte termijn lijkt een bijkomend onderzoek naar de waarachtigheid en het afdoend karakter van de maatregelen genomen na de hoorzitting uit te sluiten.

De formelemotiveringsplicht, zoals bepaald in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen strekt ertoe de bestemming van een beslissing in kennis te stellen van de redenen waarom een bepaalde beslissing genomen is. In het kader van een administratieve procedure reikt de formelemotiveringsplicht niet zover dat

de overheid uitdrukkelijk moet antwoorden op elk bezwaar of argument dat door de betrokkene wordt aangevoerd. Wel is vereist dat uit de motivering van de genomen beslissing blijkt dat deze argumenten daadwerkelijk bij de besluitvorming werden betrokken en waarom de beroepsargumenten niet werden aanvaard.

Er lijkt geen verplichting in hoofde van de minister of zijn afgevaardigde te bestaan om te antwoorden op de nota en aanvullende stukken ingediend door de verzoekende partij. Evenwel blijkt uit de motivering dat de minister deze bijkomende stukken toch bij de besluitvorming heeft betrokken. Daarin geeft de minister de aanvullende informatie en maatregelen weer.

De minister geeft eveneens aan waarom hij niet op het verzoek kan ingaan om nogmaals de verzoekende partij (in het bijzijn van een raadsman) te horen.

De minister verwijst naar de talrijke meldingen van Salmonellabesmetting, waaronder recent op 12 december 2018. De verwerende partij blijkt dus bij haar beoordeling op het eerste gezicht rekening te hebben gehouden met de door de verzoekende partij aangevoerde verbeteringen. De verwerende partij gaat evenwel niet louter uit van een momentopname, met name de maatregelen die na de hoorzitting werden genomen door het bedrijf, maar houdt eveneens rekening met de voorgeschiedenis waarbij de inbreuken een steeds wederkerend karakter hebben. Dit wordt in het bestreden besluit met zoveel woorden gezegd.

Daaruit blijkt op het eerste gezicht dat de minister met de nieuwe maatregelen van de verzoekende partij rekening heeft gehouden en laat de motivering toe te achterhalen waarom deze maatregelen niet tot een andere conclusie leiden. Er is prima facie voldaan aan de formelemotiveringsplicht, evenals aan het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel.

Wanneer na uitoefening door de verwerende partij van de op haar rustende controletaak de erkenning van de verzoekende partij wordt ingetrokken op grond van het feit dat de verzoekende partij de erkenningsvoorwaarden opgenomen in artikel 15, § 1, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 niet heeft nageleefd, komt het de Raad van State als annulatierechter in het raam van het eveneens geschonden geachte materiële motiveringsbeginsel niet toe zelf de ware toedracht van de feiten vast te stellen. De Raad van State is, desgevraagd, enkel bevoegd om na te gaan of de overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is gekomen. De Raad van State vermag zich immers niet uit te spreken over de opportuniteit van het bestreden besluit, doch louter over de wettigheid ervan.

In zoverre de verzoekende partij met haar ruime uiteenzetting van de nieuw genomen maatregelen, zou willen aantonen dat de nieuwe maatregelen de tekortkomingen zoals bepaald in artikel 15, § 1, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 wegwerken, moet worden vastgesteld dat het aan de Raad van State niet toekomt, en zeker niet in het kader van een kortgedingprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, om zijn eigen oordeel in de plaats te stellen van het bestuur. Het komt niet aan de Raad van State toe om zelf een onderzoek te voeren naar de waarachtigheid en het afdoend karakter van de genomen maatregelen en op grond daarvan te oordelen of er al dan niet tot intrekking kan worden overgegaan.

De verzoekende partij voert ten slotte aan dat de beroepscommissie en de minister onvoldoende rekening hebben gehouden met gunstige missierapporten, zoals onder meer het missierapport van 29 november 2018. Deze vaststelling lijkt op het eerste gezicht onjuist. Er wordt wel degelijk rekening gehouden met de verbeteringen die de verzoekende partij heeft doorgevoerd. Evenwel zijn de beroepscommissie en de minister uiteindelijk van oordeel dat deze niet voldoende zijn. Dit wordt in de bestreden beslissing toegelicht.

Uit het bestreden besluit volgt op het eerste gezicht dan ook dat de verwerende partij op zorgvuldige wijze bij haar besluitvorming rekening heeft gehouden met de inspanningen die de verzoekende partij heeft verricht om de tekortkomingen weg te werken.

Het tweede middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoekende partij beroept zich op de schending van de “artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, het formeel motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, het evenredigheidsbeginsel, het materieel motiveringsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldighedsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

Zij zet het middel als volgt uiteen:

“Doordat met de bestreden beslissing zowel de erkenningen voor slachthuis, uitsnijderij als fabrikant van gehakt vlees en vleesbereidingen van verzoekster worden ingetrokken;

Terwijl in de motivering van de bestreden beslissing in essentie enkel verwezen wordt naar de wederkerende aanwezigheid van salmonella in pluimveevleesbereiding en het feit dat de salmonellaproblematiek in de vleesbereidingen niet onder controle zou zijn;

Terwijl het FAVV op 14 december 2018 reeds bijkomende maatregelen heeft opgelegd met betrekking tot deze vleesbereidingen die de voedselveiligheid garanderen, terwijl zij het niet nodig heeft geacht maatregelen ook op te leggen voor de activiteiten van slachterij en uitsnijderij”.

Beoordeling

11. Volgens de verzoekende partij heeft de Salmonellaproblematiek enkel betrekking op de erkenning onder nummer B177-H met als activiteiten Fabrikant gehakt vlees (PL43 AC40 PR196) en Fabrikant vleesbereidingen (PL43 AC40 PR125). Deze problematiek kan niet verklaren waarom de overige erkenningen, met name de erkenningen slachthuis en uitsnijderij, worden ingetrokken.

Uit het bestreden besluit waarin onder meer het advies van de beroepscommissie is opgenomen, blijkt prima facie dat Salmonella niet de enige problematiek is die de inrichting en uitbating van de verzoekende partij treft. Uit dit besluit blijkt dat er een lange historiek van allerlei problemen bestaat, die slechts ten dele is opgelost. Zo staat in het bestreden besluit omtrent het personeel nog het volgende: “Wat betreft de proactieve maatregelen om uw personeel bij te sturen en op te volgen is er nog een duidelijk probleem”. Hiermee worden de gebrekkige hygiënische praktijken aangeklaagd.

Daarnaast lijkt de Salmonellaproblematiek niet louter betrekking te hebben op vleesbereidingen, maar ook op geslacht vlees zelf. Zo wordt op 23 oktober 2018 melding gemaakt door de verzoekende partij voor de aanwezigheid van Salmonella Typhimurium in vers vlees van gevogelte met als slachtdatum 8/10/2018 met referentie WVL/18/171.

Zelfs indien Salmonella enkel wordt vastgesteld in vleesbereidingen, sluit dit prima facie niet uit dat op grond hiervan tot intrekking van de erkenningen slachthuis en uitsnijderij kan worden overgegaan. Uit het bestreden besluit blijkt immers dat de verzoekende partij niet kan aangeven wat precies de oorzaak van de Salmonellaproblematiek is. Deze problematiek kan op het eerste gezicht dus evengoed verband houden met het slachten en uitsnijden. Minstens lijkt op het eerste gezicht aannemelijk dat er een risico op kruisbesmetting bestaat tussen vleesbereidingen enerzijds en slachten en

uitsnijden anderzijds. In dit verband kan erop worden gewezen dat de toelatingen ‘groothandel’ en ‘inrichting gekoelde opslag’ niet worden ingetrokken net omdat “het risico op kruisbesmetting beperkt [is], gezien het om voorverpakte middelen gaat, en [...] deze als een aparte entiteit [kunnen] worden beschouwd”.

De verzoekende partij verwijst eveneens naar de beslissing van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) van 14 december 2018 waarbij maatregelen worden opgelegd naar aanleiding van een recente Salmonellabesmetting. Volgens haar volstaan deze maatregelen en toont de verwerende partij niet aan dat er nog een intrekking nodig is.

Anders dan wat de verzoekende partij voorhoudt, lijken de maatregelen opgelegd bij beslissing van 14 december 2018 de non-conformiteiten alsook noodzaak van het bestreden intrekkingsbesluit prima facie te bevestigen. Deze maatregelen zijn immers opgelegd omdat er in december nog verschillende Salmonellabesmettingen bij de verzoekende partij werden vastgesteld.

Deze maatregelen werden overigens opgelegd door het FAVV op grond 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. Deze maatregelen beogen een beperking van het risico op het in de handel brengen van producten waarin Salmonella aanwezig is.

Deze maatregelen gelden prima facie niet als een alternatief voor de intrekking op basis van de gronden vermeld in artikel 15, § 1, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006. De minister diende dan ook niet op het eerste gezicht de opgelegde maatregelen te betrekken in de beoordeling om al dan niet tot intrekking van de erkenningen over te gaan.

Het derde middel is niet ernstig.

D. Besluit

12. Er is bijgevolg niet voldaan aan een van de voorwaarden van artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit volstaat om de vordering 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 drie januari tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys