

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.046 van 28 maart 2019
in de zaak A. 223.947/VII-40.148.**

In zake : de NV EXPORTSLACHTHUIS TIELT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Melanie Verroken
kantoor houdend te 1082 Brussel
Keizer Karellaan 586, bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID
VAN DE VOEDSELKETEN (FAVV)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rik Depla
kantoor houdend te 8310 Sint-Kruis - Brugge
Karel van Manderstraat 123
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 december 2017, strekt tot de
nietigverklaring van:

“1. de door Dr. Ir. E. Vincke beweerdelijk namens het FAVV genomen beslissing
genomen dd. 10 oktober 2017 houdende opschorting van de validatie van het
autocontrolesysteem van het Exportslachthuis Tielt; en

2. de beslissing dd. 23 november 2017 van ‘de beroepscommissie van het FAVV’,
beweerdelijk namens het FAVV genomen, die de Eerste Bestreden Beslissing
bevestigt”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 maart 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wouter Vaassen, die loco advocaat Melanie Verroken verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Frederick Valcke, die loco advocaat Rik Depla verschijnt 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

3.1. Bij meerdere controles wordt in het Exportslachthuis Tielt vastgesteld dat de “norm Salmonella” bij karkasbemonstering wordt overschreden.

3.2. De verzoekende partij wordt bij brief van 10 oktober 2017 op de hoogte gebracht van de beslissing tot opschorting van haar autocontrolesysteem. Dit is de eerste bestreden beslissing, die als volgt wordt gemotiveerd:

“In toepassing van het koninklijk besluit (KB) van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) werd de inrichting Exportslachthuis Tielt met VEN 2.133.421.463 gelegen Hoogserlestraat 3 te 8700 Tielt op 1 januari 1999 erkend als slachthuis varkens, erkenning 1.1.1 onder het nummer 17.

Volgens artikel 10 van het KB van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen heeft de certificeringsinstelling (OCI) Vinçotte NV het autocontrolesysteem van uw vestiging gecertificeerd ten opzichte van de gids G-018. Er werd een certificatie toegekend van 12.04.2017 tot 27.12.2017.

In uw autocontrolesysteem werd in week 22 van dit jaar een overschrijding van het criterium ($c=3$) voor Salmonella voor varkens vastgesteld namelijk 5 niet conforme monsters op 50.

[...]

In het controleplan van het FAVV werd op 30 januari 2017 een monster niet conform bevonden voor Salmonella wat een overschrijding van het criterium betekent. In het ACS waren op dat moment (week 4) 7/50 monsters niet conform voor Salmonella, eveneens een overschrijding van het criterium. Op basis van beide vaststellingen werd op 17 februari een PV van overtreding opgesteld nr. 2535/17/045/WVL (missie 4667/17/011797).

Op 28 augustus (week 35) werden eveneens 2 monster in het controleplan van het FAVV niet conform bevonden voor Salmonella. In week 33 waren in het ACS 7/50 monsters niet conform voor Salmonella. Ten gevolge van beide vaststellingen werd op 4 september een PV van overtreding opgesteld (PV nr. 2535/17/0295/WVL in missies 2535/17/084936 en 4667/17/082640).

Aangezien uit voorgaande blijkt dat u de proceshygiëncriteria voor Salmonella op de karkassen niet meer beheerst, werd, in toepassing van artikel 13 bis §1 van het KB van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen, beslist de validatie van het autocontrolesysteem van uw inrichting Exportslachthuis Tielt met als VEN 2.133.421.463 vanaf de betekening van dit schrijven op te schorten.

U bent verplicht de certificeringsinstelling Vinçotte NV die verantwoordelijk is voor het uitgereikte certificaat van deze beslissing op de hoogte te stellen.

De validatie van het autocontrolesysteem kan uitsluitend opnieuw bekomen worden na een gunstige audit van het volledige autocontrolesysteem.

U wordt eveneens verplicht uw klanten op de hoogte te brengen van het feit dat het slachthuis de proceshygiëncriteria voor Salmonella op de karkassen niet meer beheerst en dat het slachthuis geen garanties kan bieden dat de karkassen vrij zijn van Salmonella.

U kan beroep aantekenen tegen deze beslissing. Dit beroep is ontvankelijk voor zover het door middel van een aangetekend schrijven binnen de 15 werkdagen na het versturen van deze brief wordt ingediend bij dhr. Jean-Marie Dochy, Directeur-generaal DG Controle, Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, Food Safety Center, 7^{de} verdiep, Kruidtuinlaan 55, 1000 Brussel. Het beroep moet de identiteit van de indiener, de reden van het beroep en alle argumenten en bewijsstukken om het beroep te staven omvatten”.

3.3. De voorzitter van de certificatiecommissie van de NV Vinçotte laat bij brief van 19 oktober 2017 weten dat het voedselveiligheidsmanagementsysteem van de verzoekende partij wordt gevalideerd.

3.4. Bij brief van 26 oktober 2017 dient de verzoekende partij een verweerschrift in.

3.5. De “beroepscommissie” beslist op 23 november 2017 om de opschorting van de validatie te bevestigen. Dit is de tweede bestreden beslissing, die als volgt wordt gemotiveerd:

“In toepassing van artikel 13bis van het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen, heeft de beroepscommissie de ontvangen bezwaren, de toegevoegde stukken en de processen-verbaal opgenomen in het dossier, onderzocht.

Gelet op de aanwezigheid van Salmonella op karkassen, de overschrijding van het criterium voor Salmonella in week 4 van het jaar 2017 in het ACS van het slachthuis en de overschrijding van het criterium voor Salmonella tijdens het controleprogramma van het Agentschap op 30 januari 2017. Deze feiten werden opgenomen in het proces-verbaal 2535/17/0045/WVL van 17 februari 2017. Ook in het jaar 2016 werden reeds meerdere niet-conforme monsters voor Salmonella vastgesteld en deze feiten werden opgenomen in de processen-verbaal 2535/16/0249/WVL van 29 juli 2016 en 2535/16/0377/WVL van 24 oktober 2016;

Gelet op de aanwezigheid van Salmonella op karkassen en het overschrijden van het criterium Salmonella op 28 augustus 2017 en tijdens week 33 van het jaar 2017. Deze feiten werden opgenomen in het proces-verbaal 2535/17/0295/WVL van 8 september 2017;

Gelet op de verhoren aangaande hogervermelde overtredingen opgenomen in de processen-verbaal 2535/17/0178/WVL van 4 september 2017 en

2535/17/0275/WVL van 20 juni 2017. Ook in 2016 werd de operator steeds gehoord over de betreffende feiten. Deze verhoren werden opgenomen in de processen-verbaal 2535/16/0357/WVL van 11 oktober 2016 en 2535/16/0225/VVVL van 26 juli 2016;

Gelet op het feit dat door de vele ongunstige uitslagen van Salmonella in het kader van autocontrole-microbiologie in 2017 het duidelijk is dat het autocontrolesysteem niet naar behoren heeft gefunctioneerd gedurende een zeer lange periode;

Gelet op het controlerapport 2535/17/095761 van 9 oktober 2017 waaruit duidelijk blijkt dat de oorzaak van de Salmonella-problematiek nog steeds niet gekend was en aldus nog steeds niet opgelost was;

Gelet op de beslissing van 10 oktober 2017 tot opschorting van de validatie van het autocontrolesysteem, ontvangen door de operator op 12 oktober 2017;

Gelet op de mail van de operator van 13 oktober 2017;

Gelet op het beroepsverzoekschrift van 26 oktober 2017 en de door de operator aangeleverde stukken;

Gelet op het actieplan van 19 oktober 2017 dat met de post werd bezorgd aan het Agentschap;

Gelet op het feit dat het autocontrolesysteem van de operator opnieuw gevalideerd werd op 19 oktober 2017 door OCI Vinçotte;

Gelet op de argumenten uiteengezet door de operator op de hoorzitting van 23 november 2017. De operator werd tijdens de zitting vertegenwoordigd door:

- De heer Wim Goossens, advocaat
- Mevrouw Melanie Verroken, advocaat
- Thomas De Roover, bestuurder Debra-Meat
- De heer Pierre Naassens, consultant
- Els Beda, kwaliteitsverantwoordelijke

Gelet op het feit dat de operator een afschrift heeft ontvangen van alle hierboven vermelde processen-verbaal en processen-verbaal van verhoor;

Verslag zitting :

De operator vraagt de nietigheid van de beslissing van 10 oktober 2017 en ten tweede subsidiair een vernietiging omwille van de geleden schade daar het beroep vandaag zonder voorwerp is.

De operator stelt dat de beslissing van 10 oktober 2017 niet voldoet aan de beginselen van behoorlijk bestuur. De operator stelt dat het niet uit te maken valt welke overtredingen het FAVV al dan niet heeft vastgesteld en op basis van welke overtredingen en op basis van welke motivering het Agentschap meent te kunnen besluiten dat het redelijk overkomt om een dergelijke maatregel op te leggen. Bovendien is er volgens de operator geen juridische grond om een dergelijke maatregel te nemen daar de Verordening 2073/2005 duidelijk omschrijft welke maatregelen mogelijk zijn in geval van overschrijdingen en het Agentschap heeft haar bevoegdheid overeenkomstig een erkende gids gedelegeerd. Dit alles gaat in tegen het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Eveneens wordt er aangehaald dat deze maatregel een enorme schade met zich meebrengt voor de operator en dat het hier ging over proceshygiëncriteria en er aldus geen schade was voor de volksgezondheid. De beslissing van 10 oktober 2017 is volgens de operator aldus disproportioneel.

De operator haalde ook aan dat hij zich niet heeft kunnen verweren tegen de beslissing van 10 oktober 2017 daar zij niet gehoord werd.

De operator wijst ook op het onderscheid tussen microbiologische voedselveiligheidscriteria en microbiologische proceshygiëncriteria in de Verordening 2073/2005. Hier gaat het om de overschrijding van proceshygiëncriteria en de operator stelt dat de te nemen maatregelen staan omschreven in de Verordening 2073/2005 en de Verordening 854/2004. Volgens de operator wordt nergens voorzien dat er bij een dergelijke overschrijding men kan overgaan tot de opschorting van de validatie van het autocontrolesysteem. Bovendien stelt de operator dat artikel 54 van de Verordening 882/2004 in dit geval evenmin van toepassing kan zijn daar zij wel steeds de nodige maatregelen hebben genomen.

De operator stelt dat ze vandaag onder de limiet van 3 op 50 zitten.

De operator stelde dat er dit jaar tal van controles overeenkomstig het controleplan en tal van staalnames in het kader van haar autocontroleplan plaatsvonden en er worden volgens de operator wel degelijk resultaten geboekt dankzij haar investeringen en bijkomende inspanningen. Er is volgens de operator beterschap ten opzichte van het jaar voordien. Naar aanleiding van de processen-verbaal 2535/17/0178/WVL en 2535/17/0295/WVL werden volgens de operator een aantal correctieve maatregelen opgelegd en deze corrigerende maatregelen werden gerealiseerd.

Over de vraag hoe het komt dat de operator nu wel onder de limiet kan blijven, verwijst de operator uitdrukkelijk naar het ingediende actieplan van 38 pagina's en de 52 bijlagen en de maatregelen die ze vroeger genomen hebben.

De operator stelt dat het niet kan weten wat de Salmonella-status is van de aangevoerde varkens. Ze stelden zeven verschillende serotypes van Salmonella vast, waaruit het bedrijf concludeert dat de Salmonella meekomt met de aangevoerde varkens. Volgens het slachthuis ligt het probleem voornamelijk op het boerderij-niveau en het slachthuis kan dit onmogelijk onder controle krijgen. Nu worden alle karkassen gebrand en daardoor kunnen zij garanderen dat het Salmonella-niveau onder de limiet blijft. Zij nemen ook dertig extra monsters per week in de evisceratie-zone en deze zijn allemaal negatief. Zij benadrukken ook dat hun andere criteria inzake proceshygiëne in orde zijn.

Er zijn volgens de operator diverse oorzaken vastgesteld en na een brainstorm met alle partijen nemen ze ook diverse multifactoriële maatregelen. Ze hebben ook twee laboranten die continu bezig zijn met deze problematiek en ze nemen daarenboven ook extra stalen.

Vinçotte heeft ook meteen een nieuwe integrale audit van het autocontrolesysteem uitgevoerd en op 19 oktober 2017 de validatie van het autocontrolesysteem probleemloos bevestigd. De operator stelt dat in deze beslissing van de OCI uitdrukkelijk staat dat er geen nieuwe validatie werd gegeven maar wel dat de validatie behouden werd. De operator stelt zich ook vragen bij de niet-opschortende werking van het beroep.

De operator benadrukt ook dat haar cliënten nooit melding hebben gemaakt van een eventuele besmetting met Salmonella.

De uitbater van Debra-Meat stelde dat hij op zes december zal verhoord worden door de politie en dat hij zichzelf niet mag beschuldigen.

Na onderzoek van het dossier en na beraadslaging, maakt de beroepscommissie volgende analyse:

Artikel 54 van de Verordening 882/2004 geeft de lidstaten de mogelijkheid om alle maatregelen te nemen die zij passend achten.

Het Agentschap kan conform artikel 13bis van het Koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen de validatie van het autocontrolesysteem opschorten. Dit Koninklijk besluit geeft het Agentschap de uitdrukkelijke bevoegdheid om op te treden als er niet langer voldaan is aan de voorwaarden voor de validatie.

Het systeem van autocontrole is onvoldoende efficiënt aangezien het zou moeten voorkomen dat er bij het slachten regelmatig Salmonella op de karkassen aanwezig is en bij zoverre de norm uiteindelijk niet meer gerespecteerd is.

De inbreuken werden duidelijk uiteengezet in de hierboven vermelde processen-verbaal en in de beslissing van 10 oktober 2017. De operator werd na elke vaststelling door het Agentschap steeds meteen gehoord over de betreffende feiten. Deze verhoren werden opgenomen in de bovenvermelde processen-verbaal van verhoor.

Het opzetten van een betrouwbaar autocontrolesysteem is onontbeerlijk en dit met het oog op de kwaliteit en de veiligheid van de producten en is bovendien wettelijk opgelegd. De bedrijven met een gevalideerd autocontrolesysteem worden als betrouwbaar aanzien omdat zij hun autocontrolesysteem op een voldoende wijze beheersen. Op basis van de diverse vaststellingen inzake de aanwezigheid van verschillende types van Salmonella is duidelijk gebleken dat het autocontrolesysteem langdurig niet deugdelijk heeft gefunctioneerd en waarbij Salmonella te frequent werd vastgesteld op de karkassen. De operator werd reeds sinds 2016 regelmatig geconfronteerd met niet-conforme resultaten voor Salmonella in het kader van zijn autocontrolesysteem. Het betekent dat er in die hele periode mogelijks wel maatregelen werden genomen maar dat deze onvoldoende adequaat waren om Salmonella uit te sluiten. Het argument dat de Salmonella zich bevindt in de aangevoerde varkens klopt maar het is aan het slachthuis om er bijzondere zorg voor te dragen om via het autocontrolesysteem te voorkomen dat deze Salmonella zich verspreid[t] in de infrastructuur en op de karkassen. In de wetenschap dat Salmonella een significant gevaar betekent voor de volksgezondheid maakt dat deze problematiek als zeer ernstig omschreven moet worden beschouwd. Concluderend kan gesteld worden dat het autocontrolesysteem in die lange periode onvoldoende adequaat gewerkt heeft om de Salmonella-problematiek uit te sluiten. Het Agentschap beschikt op basis van haar discretionaire bevoegdheid over een beoordelingsvrijheid en het kon op basis van de aanwezigheid van Salmonella gedurende zo'n lange periode en het feit dat het autocontrolesysteem van de operator gedurende deze lange periode niet adequaat heeft gewerkt redelijkerwijze over gaan tot het nemen van een dergelijke maatregel.

Ook het rapport van de controle van 9 oktober 2017 wijst er duidelijk op dat de operator wel maatregelen nam maar er op dat moment nog steeds niet in slaagde om de onderliggende oorzaak of oorzaken op te lossen.

De toekomst zal moeten uitwijzen of al de genomen maatregelen zullen leiden tot een definitieve oplossing tot het uitsluiten van de Salmonella-problematiek.

Noch de reglementering noch de procedure voorzien dat het ingediende beroep een schorsende werking heeft. Het ingediende beroep schorst bijgevolg de beslissing van 10 oktober 2017 niet”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunten van de partijen

4. In een eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 6, § 2, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: wet van 4 februari 2000), en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betoogt dat de eerste bestreden beslissing werd ondertekend door dr. ir. Elke Vincke en de tweede bestreden beslissing door leden van de beroepscommissie, terwijl de verwerende partij voor het nemen van beide beslissingen dient te worden vertegenwoordigd door haar gedelegeerd bestuurder.

5. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat artikel 6 van de wet van 4 februari 2000 zowel voor als na de wijziging bij wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake landbouw, nergens bepaalt dat de Koning, de minister, laat staan de gedelegeerd bestuurder, zijn bevoegdheden kan (sub)delegeren. Het ministerieel besluit van 30 oktober 2002 tot vaststelling van de delegaties van bevoegdheden bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: ministerieel besluit van 30 oktober 2002), waarnaar de verwerende partij in haar memorie van antwoord verwijst, werd volgens haar aangenomen “zonder dat daartoe een rechtsgrond voorzien is”. Bij gebreke daarvan dient men volgens haar artikel 6 van de wet van 4 februari 2000 toe te passen, dat erin voorziet dat het Federaal

Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) enkel rechtsgeldig wordt vertegenwoordigd door zijn gedelegeerd bestuurder.

Bovendien kent dit ministerieel besluit volgens de verzoekende partij enkel de bevoegdheid tot het ondertekenen van briefwisseling met betrekking tot aangelegenheden die het dagelijks beheer betreffen toe aan de Directeur-Generaal, binnen zijn respectieve bevoegdheid, en kunnen de Directeurs-Generaal deze bevoegdheid verder delegeren. Uit het ministerieel besluit volgt evenwel niet dat de gedelegeerd bestuurder kan subdelegeren.

Voorts wijst de verzoekende partij erop dat het ministerieel besluit van 30 oktober 2002 werd opgeheven door een ministerieel besluit van 14 juli 2016, en dat er in het nieuwe ministerieel besluit enkel bepalingen werden opgenomen omtrent de interne organisatie.

6. In haar laatste memorie betoogt de verwerende partij dat het bij de twee bestreden beslissingen in wezen over dezelfde delegatie van bevoegdheid gaat, die wordt overgedragen aan de DG Controlebeleid en de DG Controle, die vervolgens de leden van hun Directoraat aanduiden om het Beroepscomité samen te stellen. Bovendien “kan” volgens de verwerende partij “het belang van verzoekende partij in vraag gesteld worden”, waar deze bij het overeind blijven van de eerste bestreden beslissing geen enkel voordeel verkrijgt bij de vernietiging van de beslissing van de beroepscommissie.

7. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie toe dat nergens in artikel 3 of artikel 6, §§ 1, 2, of 3, van het koninklijk besluit van 20 december 2007 tot vaststelling van de vestigingsplaats, de organisatie en de werking van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: koninklijk besluit van 20 december 2007) wordt bepaald dat het hoofd van een controle-eenheid de bevoegdheid zou hebben om het FAVV te vertegenwoordigen, “laat staan inzake de opschorting van de validatie van een autocontrolesysteem overeenkomstig artikel 13bis” van het koninklijk besluit van

14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen (hierna: koninklijk besluit van 14 november 2003), maar dat er wel bepaalde specifieke bevoegdheden worden toegewezen aan het Bestuur van de Controle, in het kader van de interne organisatie van het FAVV.

Beoordeling

8. Artikel 6, § 2, van de wet van 4 februari 2000 luidt als volgt:

“De gedelegeerd bestuurder vertegenwoordigt het Agentschap in de gerechtelijke en buitengerechtelijke handelingen en handelt geldig in naam of voor rekening van het Agentschap”.

Artikel 6, §§ 1, 2 en 3, van het koninklijk besluit van 20 december 2007 bepaalt:

“§ 1 Het bestuur van de controle is belast met:

- a) het verlenen van de nodige erkenningen en toelatingen aan inrichtingen of personen die activiteiten ontwikkelen in de voedselketen of in een ander domein dat onder de bevoegdheid van het Agentschap valt of hun registratie;
- b) het afleveren van de door de nationale of internationale wetgeving opgelegde certificaten die verklaringen omvatten waarvoor het Agentschap bevoegd is;
- c) het toezicht op de naleving van de nationale en internationale wetgeving in het kader van de gezondheid van de consumenten, de gezondheid van dieren en planten in de voedselketen, evenals het toezicht over de naleving van de door of krachtens deze wetgeving genomen maatregelen, en deze omtrent de identificatie en traceerbaarheid;
- d) de controle, het onderzoek en de keuring van de voedselproducten en hun grondstoffen in alle stadia van de voedselketen, inbegrepen de bemonstering, de buitengebruikstelling, de inbeslagneming, de invoerweigering of de terugzending, het bevel tot vernietiging of tot aanwending voor andere doeleinden;
- e) de keuring, de inspectie en de audit van de productie, de verwerking, de bewaring, het vervoer, de handel, de in- en uitvoer, de productie-, verwerkings-, verpakings-, verhandelings-, opslag- en verkoopplaatsen van de producten;
- f) het toezicht op de naleving van andere maatregelen genomen door of krachtens de wetten vermeld in artikel 5, tweede lid, van de wet en de uitvoering van andere aan het Agentschap toevertrouwde opdrachten;

g) het bijbrengen van de verplichtingen in het kader van de wetgeving betreffende de bescherming van de gezondheid van de consument, de diergezondheid, de gezondheid van de planten aan de gecontroleerde personen, en het bevorderen van de naleving van de in dit kader genomen maatregelen, onverminderd de uitoefening van de bevoegdheid overtredingen vast te stellen;

h) het onderhouden van de contacten en het organiseren van de nodige samenwerking met andere nationale en internationale controleorganen.

§ 2 Binnen het bestuur van de controle worden enerzijds een directie van de inspectiediensten en anderzijds inspectiediensten ingericht.

§ 3 De inspectiediensten zijn georganiseerd in geografische controle-eenheden, waaronder één voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en thematische controle-eenheden. De gedelegeerd bestuurder van het Agentschap legt de verdeling in controle-eenheden vast en legt deze ter goedkeuring aan de Minister voor. Rekening houdend met het volume of de aard der uit te voeren taken of de geografische uitgestrektheid van de controle-eenheid kan de verantwoordelijke van het bestuur van de controle elke eenheid onderverdelen in controlesectoren, waarbij in elk geval het multidisciplinair karakter van de werking van de controle-eenheid dient bewaard.

Elke controle-eenheid wordt geleid door een hoofd van de controle-eenheid die het werk organiseert en alle maatregelen neemt om de ononderbroken uitvoering van de dagelijkse taken te waarborgen.

Elke controle-eenheid heeft een administratieve zetel. Hij beschikt over administratief en inspectiepersoneel. Het hoofd van de controle-eenheid oefent gezag uit over dit personeel”.

De opmerking in de laatste memorie van de verzoekende partij, als zou in het koninklijk besluit van 20 december 2007 nergens bepaald worden dat het hoofd van een controle-eenheid de bevoegdheid zou hebben om het FAVV te vertegenwoordigen, “laat staan inzake de opschorting van de validatie van een autocontrolesysteem overeenkomstig artikel 13bis” van het koninklijk besluit van 14 november 2003, wordt tegengesproken door de duidelijke tekst van artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 december 2007, dat de taak van het bestuur controle -dat inspectiediensten omvat georganiseerd in geografische controle-eenheden- onder meer situeert in het “verlenen van de nodige erkenningen en toelatingen aan inrichtingen of personen die activiteiten ontwikkelen in de voedselketen [...]”.

Het ministerieel besluit van 30 oktober 2002 waarvan sprake in de memorie van antwoord van de verwerende partij werd opgeheven met ingang

van 31 oktober 2016 bij artikel 26 van het ministerieel besluit van 14 juli 2016 waarbij bepaalde delegaties van bevoegdheden worden verleend binnen de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

De opmerking in de memorie van wederantwoord van de verzoekende partij over het ontbreken van een rechtsgrond voor dit -opgeheven- ministerieel besluit heeft geen invloed op de wettigheid van de latere bestreden beslissingen, waarvoor de bevoegdheid wordt bepaald door de koninklijke besluiten van 14 november 2003 en 20 december 2007.

9. De tweede bestreden beslissing is genomen door de beroepscommissie die is ingesteld bij beslissing PCCB/332/2010 die op 5 juni 2012 door de gedelegeerd bestuurder van het FAVV werd goedgekeurd.

De bestreden maatregel werd genomen in toepassing van artikel 13bis, § 1, van het koninklijk besluit van 14 november 2003.

Deze bepaling luidt:

“De validatie als bedoeld in artikel 10 wordt geschorst door het betrokken inspectie- of certificeringsorganisme die de validatie heeft uitgevoerd of door het Agentschap indien vastgesteld wordt dat niet langer voldaan is aan de voorwaarden voor de validatie”.

Er wordt door de desbetreffende regelgeving niet voorzien in de mogelijkheid om een bezwaar tegen dergelijke maatregel aanhangig te maken bij een beroepscommissie.

Er is slechts sprake van een georganiseerd bestuurlijk beroep wanneer een norm een dergelijk beroep in het leven roept. De partijen reiken geen wetskrachtige norm aan die de mogelijkheid, de termijn, de modaliteiten van een

gebeurlijk beroep, de samenstelling en de taak van een beroepscommissie in het huidige geval regelt.

Het kwam dan ook niet toe aan de gedelegeerd bestuurder om in het kader van “een delegatie van dagelijks bestuur” een tweede aanleg te organiseren. Door dit toch te doen, heeft de gedelegeerd bestuurder het geschonden geachte artikel 6, § 2, van de wet van 4 februari 2000 miskend, wat met zich brengt dat de tweede bestreden beslissing is genomen door een “beroepscommissie” die ter zake geen bevoegdheid bezit. Hoewel de gegrondverklaring van dit middelonderdeel op zich de wettigheid van de eerste bestreden beslissing niet aantast, moet een beslissing die werd genomen door een orgaan dat hiertoe niet bevoegd is worden nietig verklaard.

Het middel is in die mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunten van de partijen

10. In een tweede middel roept de verzoekende partij de “wederrechtelijkheid van de Bestreden Beslissingen, mede gelet op de beginselen van behoorlijk bestuur” in.

Zij betoogt in een eerste onderdeel in essentie:

“De Bestreden Beslissing laten Verzoekster niet toe om uit te maken op basis van welke (geldige, toepasselijke en terdege aangenomen) rechtsgrond(en) het FAVV zich zou baseren om haar Bestreden Beslissing te nemen. De loutere verwijzing naar artikel 13 bis, §1 van het KB ACS volstaat in dit verband geenszins”.

De bestreden beslissingen schenden volgens haar “onder meer om die reden” artikel 9 van verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke

voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong, artikel 54 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, en “de op algemene wijze op het FAVV rustende motiveringsplicht, zoals onder meer vervat in artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de hiervoor aangehaalde artikelen”.

Samenvattend besluit de verzoekende partij dat op geen enkele manier wordt aangegeven hoe het FAVV meent dat bepaalde criteria overschreden werden en/of hoe dit vastgesteld en/of berekend werd, laat staan dat duidelijk wordt gemaakt waarom hieruit blijkt dat de verzoekende partij de proceshygiëncriteria voor Salmonella op de karkassen niet meer beheerst.

In een tweede onderdeel betoogt de verzoekende partij dat er geen rechtsgrond voorhanden is om de betreffende maatregel te nemen en dat de verwerende partij niet (langer) bevoegd is om op basis van artikel 13bis van het koninklijk besluit van 14 november 2003 de validatie van het autocontrolesysteem op te schorten.

Volgens de verzoekende partij voorziet nergens “enige terdege aangenomen regelgeving” dat vaststellingen inzake Salmonella zouden kunnen leiden tot de opschorting van de validatie van het autocontrolesysteem. Bovendien zou de verwerende partij deze bevoegdheid overeenkomstig een erkende gids hebben gedelegeerd aan een daartoe geaccrediteerd en erkend certificeringsorganisme. Ten slotte vormt de “plotse, eenzijdige en onrechtmatige handeling van het FAVV waarin zij terugkomt op de door het FAVV zelf erkend certificeringsorganisme genomen beslissingen, en dit zonder enige rechtsgrond” een flagrante inbreuk op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

In een derde onderdeel voert de verzoekende partij aan dat “de bestreden beslissing” gebaseerd is op een onvolledig dossier. De verwerende partij zou zich beperken tot de loutere verwijzing naar een aantal zogenaamde “vaststellingen” en vervolgens voorhouden dat hieruit bepaalde “overtredingen” blijken die vervolgens in twee processen-verbaal van overtreding zouden zijn vastgelegd. De meergenoemde Europese verordeningen vereisen nochtans dat rekening wordt gehouden met “de aard van de niet-naleving”, de “desbetreffende antecedenten”, en de “staat van dienst”. Ook zou geen rekening gehouden zijn met het antwoord van de verzoekende partij op de twee voormelde processen-verbaal en “de naar aanleiding daarvan genomen maatregelen en opgestelde actieplannen, de veelvuldige nieuwe validatie-audits die werden uitgevoerd en in het algemeen de verdere opvolging” door de verzoekende en de verwerende partij.

In een vierde onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing behept is met onzorgvuldigheden en werd genomen met schending van de hoorplicht. Pas bij de bestreden beslissing zou de verzoekende partij kennis hebben kunnen nemen van de “zeer verregaande maatregel”. De verwerende partij zou haar bestreden beslissing steunen op de bewering dat een uiterst beperkt aantal monsters niet conform zou zijn bevonden en dat zulks “een overschrijding van het criterium” zou betekenen, zonder dat zij daarbij duidelijk zou maken “op welke criteria zij zich precies baseert, laat staan op welke wijze zij tot [...] ‘een overschrijding van het criterium’ kan besluiten, hoe zij dergelijke ‘overschrijding’ heeft berekend, [en] welke onderzoeks- en berekeningsmethodes zij hiervoor heeft aangewend”.

In een vijfde onderdeel bekritiseert de verzoekende partij dat de bestreden beslissing achterhaald is. Zij wijst daarbij op de diverse maatregelen die zij heeft genomen, op de nieuwe integrale audit die de firma Vinçotte na de eerste bestreden beslissing heeft uitgevoerd en naar de validering van het autocontrolesysteem door dit organisme op 19 oktober 2017.

Voorts gaat de bestreden beslissing volgens de verzoekende partij in tegen eerdere standpunten van de verwerende partij en van het controleorganisme Vinçotte. Dit is het voorwerp van het zesde middelonderdeel, waarin de verzoekende partij stelt dat zij wanneer nodig steeds de vereiste actieplannen heeft opgesteld, en dat zowel de verwerende partij als het controleorganisme deze actieplannen steeds aanvaard hebben. Zij herhaalt dat de firma Vinçotte het autocontrolesysteem op 19 oktober 2017 opnieuw “probleemloos” heeft bevestigd.

In een zevende onderdeel voert de verzoekende partij ten slotte de schending aan van het proportionaliteits- en het redelijkheidsbeginsel. Zij verwijst nogmaals naar de hogergenoemde verordening (EG) nr. 854/2004 en betoogt dat de verwerende partij, indien zij de mening was toegedaan dat het proceshygiëncriterium herhaaldelijk niet werd nageleefd, de validatie van het autocontrolesysteem niet kon opschorten, maar haar een omvattend actieplan had moeten laten opstellen. Gelet op de artikelen 9 van verordening (EG) nr. 854/2004 en 54 van verordening (EG) nr. 882/2004, moet de verwerende partij er volgens de verzoekende partij in de eerste plaats voor zorgen “dat de exploitant de situatie rechtzet”, en kan zij pas “indien nodig” effectief bepaalde maatregelen opleggen. En voorts zou de verwerende partij niet aantonen hoe de bestreden beslissing de vaststellingen inzake het beweerd niet-naleven van het proceshygiëncriterium zou kunnen remediëren. Daarenboven werd er volgens de verzoekende partij geen rekening gehouden met de gevolgen van de bestreden beslissing en bestaat er geen twijfel over dat de verzoekende partij door de opschorting van het autocontrolesysteem enorme schade heeft geleden.

11. De verwerende partij wijst er in de eerste plaats op dat het verzoekschrift op meerdere punten onduidelijk is zodat het middel in zijn totaliteit als onontvankelijk moet worden verworpen.

12. In haar laatste memorie noemt de verzoekende partij het een redeneerfout om te denken dat de validatie in geval van overschrijding van de

proceshygiëncriteria moet worden geschorst “omdat dit een geval zou betreffen waarin ‘niet langer [...] voldaan [is] aan de voorwaarden van de validatie’ in de zin van artikel 13bis” van het koninklijk besluit van 14 november 2003. Het autocontrolesysteem dient er volgens de verzoekende partij precies toe om dergelijke “niet-conformiteiten” op te sporen.

Voorts merkt zij op dat uit het feit dat na de nieuwe audit van 19 oktober 2017 werd beslist “om het certificaat [dat de validatie van het ACS bewijst] te behouden” en dat het controleorganisme Vinçotte overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 14 november 2003 handelt op delegatie van en dus namens het FAVV, zou kunnen worden afgeleid dat de bestreden beslissingen impliciet werden ingetrokken, zodat het voorliggend beroep zonder voorwerp zou zijn.

De verzoekende partij verwijst ook naar het bestaan van een “P15-procedure, welke aanvangt met een kennisgeving van een ‘intentie tot intrekking/opschorting’, voorzien bij artikel 16” 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 Voedselketen (hierna: koninklijk besluit van 16 januari 2006). Voorts zou de verwerende partij verschillende operatoren met een gevalideerd autocontrolesysteem op “ongelijke” wijze viseren, aangezien het belang van een gevalideerd autocontrolesysteem verschilt van operator tot operator.

Beoordeling

13. Anders dan de verzoekende partij in haar laatste memorie suggereert, omvat de validatie van 19 oktober 2017 door het geaccrediteerde en erkende certificeringsorganisme Vinçotte geen intrekking van de bestreden beslissingen.

In de middelonderdelen worden de bestreden bepalingen en beginselen geïdentificeerd.

De exceptie van de verwerende partij wordt verworpen en het middel is ontvankelijk.

Eerste onderdeel

14. In de eerste bestreden beslissing wordt gedetailleerd uiteengezet welke overschrijdingen in welke periode werden vastgesteld. Die overschrijdingen hebben de verwerende partij ertoe gebracht om in toepassing van artikel 13bis, § 1, van het koninklijk besluit van 14 november 2003 de validatie van het autocontrolesysteem te schorsen, omdat niet langer werd voldaan aan de voorwaarden voor de validatie.

De verzoekende partij was bijgevolg op de hoogte van de feiten die volgens de verwerende partij noopten tot de toepassing van het aangehaalde artikel 13bis, § 1, waarvan de verzoekende partij als professionele speler in de betrokken sector, ontegensprekelijk op de hoogte was. Zij kan niet redelijkerwijze voorhouden dat de bestreden beslissing haar niet toelaat “om uit te maken welke ‘overtredingen’ het FAVV al dan niet heeft vastgesteld”, en die de verwerende partij ertoe hebben gebracht om de validatie te schorsen. Het verweer van het FAVV getuigt ervan dat het de grieven van de verzoekende partij terdege heeft begrepen.

Het middelonderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

15. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat het autocontrolesysteem en het toezicht hierop -waaronder de schorsing van de validatie als het systeem niet langer voldoet- niet kaderen binnen de “verbetering

van de hygiëne bij het slachten en herziening van de procesbeheersing, de oorsprong van de dieren en de bioveiligheidsmaatregelen op de bedrijven van oorsprong”, waarvan sprake in hoofdstuk 2 van bijlage I van verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 november 2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen (hierna: verordening (EG) nr. 2073/2005). De verbetering van de hygiëne bij het slachten en de herziening van de procesbeheersing worden opgelegd indien ontoereikende resultaten wat betreft de proceshygiëne criteria worden verkregen. De verzoekende partij toont niet aan hoe dit onverenigbaar zou zijn met verordening (EG) nr. 2073/2005.

Artikel 10 van het koninklijk besluit van 14 november 2003 regelt het toevertrouwen van bepaalde taken aan inspectie- of certificeringsorganismen, die hiertoe zijn geaccrediteerd en door het FAVV zijn erkend. De validatie als bedoeld in artikel 10, § 1, 1°, van dat koninklijk besluit door het geaccrediteerde en erkende inspectie- of certificeringsorganisme, kan worden geschorst door dat organisme of door het FAVV. Het betoog dat het FAVV niet tot schorsing kan overgaan, faalt naar recht, waardoor ook geen schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel voorhanden kan zijn.

Het middelonderdeel is ongegrond.

Derde onderdeel

16. Volgens de verzoekende partij is de bestreden beslissing “niet, minstens uitermate gebrekkig gemotiveerd en laat [ze] geenszins toe om hierop te antwoorden”.

Zoals werd overwogen bij de beoordeling van het eerste onderdeel van het middel, wordt in de eerste bestreden beslissing gedetailleerd uiteengezet welke overschrijdingen in welke periode werden vastgesteld. Die overschrijdingen hebben de verwerende partij ertoe gebracht om in toepassing van artikel 13bis, § 1, van het koninklijk besluit van 14 november

2003 de validatie van het autocontrolesysteem te schorsen, omdat niet langer werd voldaan aan de voorwaarden voor de validatie.

De verzoekende partij was bijgevolg op de hoogte van de feiten die volgens de verwerende partij noopten tot de toepassing van het aangehaalde artikel 13bis, § 1. Zij kan niet redelijkerwijze voorhouden dat de bestreden beslissing haar niet toelaat “om hierop te antwoorden”, wat zij ook omstandig doet in haar verzoekschrift. Het onderdeel mist dan ook feitelijke grondslag: “een gedegen verweer [...] tegen de haar ten laste gelegde elementen” was wel degelijk mogelijk.

Het middelonderdeel is niet gegrond.

Vierde onderdeel

17. Uit het administratief dossier blijkt dat bij de opstelling van ieder proces-verbaal naar aanleiding van een overschrijding van de criteria, steeds een verhoor van de kwaliteitsverantwoordelijke van de verzoekende partij werd afgenomen.

Aan het proces-verbaal van verhoor nr. 2535/17/0029/WVL van 15 februari 2017 is een door de verzoekende partij opgestelde “Salmonella Risico analyse” gevoegd, waarin zij haar bevindingen opneemt. Aan het proces-verbaal van verhoor nr. 2535/17/0178/WVL van 20 juni 2017 is een “Correctieve Action Plan Salmonella c/n = 5/50” gehecht, waarin wordt geconcludeerd:

“We vinden niet direct een oorzaak. We blijven dit verder opvolgen door middel van ons autocontrole plan in samenwerking met Eurofins en ons eigen interne plan”.

Voorts is bij het proces-verbaal van verhoor nr. 2535/17/0275/WVL een document “opvolging Proces-verbaal van verhoor

dd 04/09/17” gevoegd, waarin wordt gemeld: “We blijven het Salmonella probleem in Tielt verder opvolgen”.

Aan de hoorplicht is in beginsel voldaan wanneer de betrokkene alle nuttige elementen kan laten gelden om de hem grievende maatregel te voorkomen, wat inhoudt dat het bestuur, alvorens te beslissen, de betrokkene de mogelijkheid moet bieden om op nuttige wijze zijn standpunt kenbaar te maken nopens de feiten en redenen die volgens het bestuur de ernstige en in hoofde van de verzoekende partij nadelige maatregel verantwoorden. Uit het administratief dossier blijkt dat de verzoekende partij op nuttige wijze haar standpunt heeft kunnen formuleren over de redenen die hebben geleid tot de eerste bestreden beslissing. Daarenboven heeft de verzoekende partij zelf “het Salmonella probleem” erkend en meegedeeld dat zij “niet direct een oorzaak” vond. De non-conformiteiten staan dan ook vast. De maatregel die de verwerende partij kon opleggen, is die bepaald in artikel 13bis, § 1, van het koninklijk besluit van 14 november 2003, namelijk de schorsing van de validatie wanneer wordt vastgesteld dat niet langer is voldaan aan de voorwaarden voor de validatie, waarbij mag worden aangenomen dat de verzoekende partij, professioneel werkzaam in de betrokken sector, van die regelgeving op de hoogte is.

Het middelonderdeel is niet gegrond.

Vijfde onderdeel

18. De omstandigheid dat de eerste bestreden beslissing inmiddels “achterhaald” zou zijn, tast de wettigheid ervan niet aan.

Zesde onderdeel

19. Het toestaan aan de verzoekende partij om actieplannen op te stellen in samenspraak met een inspectie- of certificeringsorganisme, biedt geen immuniteit tegen de toepassing van artikel 13bis, § 1, van het koninklijk besluit

van 14 november 2003, wanneer uiteindelijk wordt vastgesteld dat niet langer is voldaan aan de voorwaarden voor de validatie.

De schending van “de rechtszekerheid en het beginsel van het rechtmatig gewekt vertrouwen” wordt niet aangetoond.

Het middelonderdeel is niet gegrond.

Zevende onderdeel

20. Bij de beoordeling van de overige onderdelen van het middel is niet gebleken dat de bestreden beslissing niet op deugdelijke grondslagen berust. Uit artikel 13bis, § 1, van het koninklijk besluit van 14 november 2003 volgt dat, indien wordt vastgesteld dat niet langer is voldaan aan de voorwaarden voor de validatie van het autocontrolesysteem, de validatie wordt geschorst. Er kan bijgevolg geen nuttig beroep worden gedaan op het “proportionaliteits- en redelijkheidsbeginsel”.

Zoals aangegeven bij de beoordeling van het tweede onderdeel is de eerste bestreden beslissing niet onverenigbaar met verordening (EG) nr. 2073/2005. De opeenvolgende processen-verbaal geven wel degelijk blijk van de kans die telkens werd geboden aan de verzoekende partij om correctieve maatregelen te nemen. Zij is daarop ingegaan, zij het zonder het succes dat de eerste bestreden beslissing overbodig zou hebben gemaakt. In weerwil van wat de verzoekende partij beweert, werd haar wel degelijk de mogelijkheid geboden om de situatie recht te zetten, maar diende de verwerende partij alsnog overeenkomstig artikel 13bis, § 1, van het koninklijk besluit van 14 november 2003 te beslissen. Dat ondertussen de situatie daadwerkelijk is rechtgezet, maakt de eerste bestreden beslissing niet onredelijk.

Wat de verwijzing naar artikel 16 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 en de “P15-procedure” betreft, stelt de Raad vast -los van de vraag

of deze procedure te dezen wel van toepassing is- dat deze grief de opportuniteit van de bestreden beslissing betreft, die niet tot de bevoegdheid van de Raad behoort.

In zoverre de beweerde “ongelijke” behandeling van de verschillende operatoren waarvan sprake in de laatste memorie van de verzoekende partij als een middel dient te worden begrepen, volstaat het vast te stellen dat dit ook reeds in een vroeger procedurestuk kon worden opgeworpen om het “middel” te verwerpen.

Het middelonderdeel is niet gegrond.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

21. Een derde middel is genomen uit de schending van “bijlage I, sectie IV, hoofdstuk IX, punt G., 3) van de Verordening Controles Levensmiddelen Dierlijke Oorsprong 854/200”.

De verzoekende partij betoogt dat er een schending voorhanden is:

“Doordat de Bestreden Beslissing iets anders beslist dan het verplichten van een actieplan, nl. de opschorting van de validatie van het ACS,

Terwijl het FAVV niet kon overgaan tot opschorting van de validatie van het ACS, doch zich diende te beperken tot het opleggen aan Verzoekster van (het opstellen van) een omvattend actieplan”.

Beoordeling

22. Bij artikel 2, 4), van verordening (EU) nr. 218/2014 van de Commissie van 7 maart 2014 tot wijziging van de bijlagen bij de Verordeningen (EG) nr. 853/2004 en (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EG) nr. 2074/2005 van de Commissie, wordt in sectie IV, hoofdstuk IX, van verordening (EG) nr. 854/2004 het deel G toegevoegd, dat als volgt luidt:

“G. *Salmonella* spp.

1. Onverminderd de eerste alinea van artikel 1 van Verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie ziet de bevoegde autoriteit toe op de correcte tenuitvoerlegging van punt 2.1.4 (proceshygiëncriterium voor salmonella op varkensskarkassen) van bijlage I bij die verordening door de exploitanten van levensmiddelenbedrijven door toepassing van de volgende maatregelen:

- a) officiële bemonstering met dezelfde methode en bemonsteringsplaats als de exploitanten van de levensmiddelenbedrijven. In elk slachthuis worden elk jaar ten minste 49 willekeurige monsters genomen. Voor kleine slachthuizen kan dit aantal monsters worden verlaagd op basis van een risico-evaluatie; en/of
- b) vergaring van alle informatie over het totale aantal monsters en het aantal positieve monsters voor salmonella dat werd afgenomen door de exploitanten van levensmiddelenbedrijven, overeenkomstig artikel 5, lid 5, van Verordening (EG) nr. 2073/2005, in het kader van punt 2.1.4 van bijlage I bij die verordening; en/of
- c) vergaring van alle informatie over het totale aantal monsters en het aantal positieve monsters voor salmonella dat werd genomen in het kader van de nationale controleprogramma's in de lidstaten of regio's van de lidstaten waarvoor bijzondere waarborgen werden goedgekeurd in overeenstemming met artikel 8 van Verordening (EG) nr. 853/2004 ten aanzien van de productie van varkensvlees.

2. Als het proceshygiëncriterium herhaaldelijk niet wordt nageleefd, eist de bevoegde autoriteit een actieplan van de betrokken exploitant van het levensmiddelenbedrijf en ziet zij nauw toe op de resultaten van dat actieplan.

3. Over het totale aantal monsters en het aantal positieve monsters voor salmonella wordt in voorkomend geval verslag uitgebracht overeenkomstig artikel 9, lid 1, van Richtlijn 2003/99/EG van het Europees Parlement en de Raad, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de monsters genomen overeenkomstig lid 1, onder a), b) en c)”.

De eerste alinea van artikel 1 van verordening (EG) nr. 2073/2005 bepaalt:

“Bij deze verordening worden de microbiologische criteria voor bepaalde micro-organismen en de bijbehorende uitvoeringsbepalingen vastgesteld waaraan exploitanten van levensmiddelenbedrijven moeten voldoen bij de toepassing van de algemene en specifieke hygiënemaatregelen zoals bedoeld in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 852/2004. De bevoegde autoriteit gaat overeenkomstig Verordening (EG) nr. 882/2004 na of de voorschriften en criteria van deze verordening worden nageleefd, onverminderd haar bevoegdheid om nadere bemonstering en analyses uit te voeren ter opsporing en bepaling van andere micro-organismen of toxinen of metabolieten daarvan, teneinde processen te controleren, in geval van vermoedelijk onveilige levensmiddelen of in het kader van een risicoanalyse”.

De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij geen andere maatregel kan nemen dan het opvragen van een actieplan, in het licht van de eerste alinea van verordening (EG) nr. 2073/2005, die onverminderd van toepassing blijft en verwijst naar verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004.

Titel VII van laatstgenoemde verordening vermeldt verscheidene handhavingsmaatregelen, waaronder:

- artikel 54, lid 2, f): schorsing of intrekking van de erkenning van de inrichting;
- artikel 54, lid 2, h): een andere maatregel die de bevoegde autoriteit passend acht.

Het middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

23. In het vierde middel roept de verzoekende partij de schending in van “artikel 190 van de Grondwet, artikel 3, § 1, eerste lid Gec.W.RvS., de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder deze van zorgvuldigheid, redelijkheid, behoorlijke regelgeving, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, het onpartijdigheidsbeginsel en de hoorplicht en de hiërarchie der normen”.

De verzoekende partij betoogt in een eerste onderdeel dat de bestreden beslissing gebaseerd is op “niet terdege aangenomen regelgeving”, meer bepaald de omzendbrief PCCB/S3/JWS/148040 inzake microbiologische criteria voor karkassen van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren, in het bijzonder de als bijlage daaraan gevoegde “beslissingsboom”, en de omzendbrief PCCB/332/2010 Beroepsprocedure. Dit zou des te meer gelden nu er volgens de tweede bestreden beslissing geen schorsende werking toekomt aan het ingestelde beroep.

In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat de tweede bestreden beslissing werd genomen met toepassing van de omzendbrief PCCB/332/2010 Beroepsprocedure, die volgens haar geen afdoende waarborgen bevat inzake onpartijdigheid van de “beroepscommissie van het FAVV”.

De verzoekende partij argumenteert met betrekking tot het eerste onderdeel dat de voormelde omzendbrieven niet werden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en niet voor advies werden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. Bovendien is er volgens haar geen rechtsgrond die de verwerende partij bevoegd maakt om dergelijke regelgeving aan te nemen.

Een en ander geldt volgens de verzoekende partij des te meer nu de tweede bestreden beslissing ten onrechte stelt dat het beroep bij de beroepscommissie van het FAVV geen schorsende werking heeft.

Wat het tweede onderdeel betreft preciseert de verzoekende partij dat de omzendbrief PCCB/332/2010 geen afdoende waarborgen bevat inzake de structurele en persoonlijke onpartijdigheid van de leden van de beroepscommissie.

24. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij wat dit onderdeel betreft nog toe dat de Federale Interne Auditdienst na een organisatieaudit bij de verwerende partij heeft gesteld dat de perceptie van onafhankelijkheid bij de samenstelling van de beroepscommissie voorzien in artikel 16 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 zoek is. Die opmerking geldt volgens de verzoekende partij bij uitbreiding evenzeer voor de commissie die wordt voorzien in uitvoering van artikel 13bis van het koninklijk besluit van 14 november 2003.

Beoordeling

25. De eerste bestreden beslissing vindt voldoende rechtsgrond in artikel 13bis, § 1, van het koninklijk besluit van 14 november 2003, waarnaar die beslissing ook uitdrukkelijk verwijst.

Gelet op het gegrond bevinden van het eerste middel in zoverre het is gericht tegen de tweede bestreden beslissing dringt een verder onderzoek van het middel zich niet op. De opmerking in de laatste memorie van de verzoekende partij in verband met de vaststellingen van de Federale Interne Auditdienst doet daaraan niets af.

Het middel is niet gegrond.

V. Rechtsplegingsvergoeding

26. De nietigverklaring van de tweede bestreden beslissing heeft slechts een beperkte invloed op de rechtspositie waarvan de verzoekende partij door middel van haar beroep het herstel beoogt. Daardoor, en om redenen van billijkheid, kan zij in het huidige geval niet worden beschouwd als een “in het gelijk gestelde partij” in de zin van artikel 30/1, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zij kan bijgevolg geen aanspraak maken op de toekenning van een rechtsplegingsvergoeding.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de “beroepscommissie” van het FAVV van 23 november 2017, die de beslissing van 10 oktober 2017 houdende opschorting van de validatie van het autocontrolesysteem van het Exportslachthuis Tielt bevestigt.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig maart tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys