

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.204 van 28 november 2019
in de zaak A. 225.340/VII-40.289**

In zake : de NV SLACHTHUIS GEEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk De Keuster en Uschi Steurs
kantoor houdend te 2980 Sint-Antonius-Zoersel
Handelslei 60
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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 31 mei 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Federale minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie van 29 mei 2018 betreffende de intrekking van erkenning 1.1.1 als slachthuis met als activiteit Slachthuis runderen (PL1, AC4, PR40) en Slachthuis varkens (PL1, AC2, PR118) onder het nummer 130, van Slachthuis Geel, Winkelom 52, 2440 Geel (van de onderneming met Ondernemingsnummer 0463.772.242 en vestigingsnummer 2.087.804.244).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 241.751 van 11 juni 2018 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de bestreden beslissing ingewilligd.

De verwerende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 november 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Ehlinger, die loco advocaten Dirk De Keuster en Uschi Steurs verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Marit Gryson, die loco advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. 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 (hierna: koninklijk besluit van 16 januari 2006), werd de inrichting van de verzoekende partij gelegen te Winkelom 52 in 2440 Geel, op 1 januari 1999 erkend als slachthuis met als activiteiten en producten “Slachthuis runderen (PL1 AC2 PR40) en Slachthuis varkens (PL1 AC2 PR118)”.

3.2. In de periode januari 2016 - december 2017 worden er verschillende inbreuken vastgesteld inzake hygiëne en infrastructuur, overschrijding van de norm voor Salmonella, identificatie en registratie van runderen, autocontrole en de keuring van het vlees.

3.3. Op grond van de inbreuken vastgesteld tijdens de inspecties van 10 en 28 november 2017 wordt de verzoekende partij in kennis gesteld van het voornemen van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) om de voormelde erkenning in te trekken, op grond van artikel 15, § 1, punten 1, 2 en 10 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006.

3.4. De verzoekende partij dient bij het FAVV bezwaar in tegen dit voornemen.

3.5. Er wordt een actieplan opgesteld tussen de verzoekende partij en de lokale controle-eenheid Antwerpen op 2 maart 2018. Bij de inspectie op 15 maart 2018 worden echter nog verscheidene inbreuken inzake hygiëne,

infrastructuur en autocontrole vastgesteld. Het Agentschap is hierdoor van oordeel dat er niet is voldaan aan de vereisten met betrekking tot:

- de exploitatievoorwaarden die van toepassing zijn op de inrichting;
- de infrastructuur;
- de verplichtingen uit het koninklijk besluit van 14 november 2003, in het bijzonder de implementatie van het autocontrolesysteem.

3.6. De verzoekende partij tekent hiertegen beroep aan.

3.7. Op 27 april 2018 vindt er een ongunstige hercontrole plaats in de inrichting.

3.8. De beroepscommissie oordeelt op 14 mei 2018 dat de intentie tot intrekking van de erkenning van 15 december 2017 en de beslissing tot intrekking van de erkenning van 26 maart 2018 terecht werden genomen. Zij stelt een ontbreken aan pro-activiteit vast: het onvoldoende zelf opmerken van mankementen in de infrastructuur, de opvolging van de non-conformiteiten met betrekking tot de temperatuur van de sterilisatoren en de preoperatieve controle. De commissie is dan ook van oordeel dat een mentaliteitswijziging noodzakelijk was, meer bepaald een engagement en doortastendheid om zelf de problemen op te lossen. Er is volgens de commissie wel effectief een verbetering merkbaar in de aanpak, “spijtig genoeg pas na de intrekking van de erkenning die zich opdroeg en die zich naar aanleiding van de laatste uitgevoerde hercontrole heeft doorgezet”. Het is voor de commissie duidelijk dat op korte termijn de onderneming moet aantonen dat de inwerkinggestelde en voorgenomen maatregelen effectief worden toegepast en vervolgens duurzaam ingebed zijn in de dagdagelijkse werking van haar werknemers. Op basis hiervan adviseert de beroepscommissie dan ook de beslissing tot intrekking van de erkenning als slachthuis te schorsen onder de volgende voorwaarden:

“1) In de maand september 2018 zal een betalend controlebezoek (standaardcontrole) worden uitgevoerd om de aanpassingen te evalueren die werden uitgevoerd om de condensatie te vermijden zoals gestipuleerd in het contract van 2 maart 2018 (bijlage 40). Ook de nog openstaande inbreuken

vermeld in het missierapport van 27 april 2018 (bijlage 46) dienen tijdens dit controlebezoek te worden geëvalueerd teneinde na te gaan dat alle correctieve maatregelen genomen werden om deze non-conformiteiten te verhelpen alsook de effectieve corrigerende maatregelen om deze in de toekomst te vermijden. In het bijzonder zal aandacht besteed worden aan de pre-operationele reiniging en ontsmetting en de maatregelen om mestbezoedeling te voorkomen.

2) Naast dit controlebezoek onder 1) zal vanaf eind september 2018 tot en met eind december 2018 maandelijks een betalende controle worden uitgevoerd met checklisten PR1 3288 en PR1 3383 met het oog op de evaluatie van de opstartcontroles, de externe reiniging en de observaties op de werkvloer. Het bedrijf dient hierbij aan te tonen dat de opstartcontroles, externe reiniging en de observaties op de werkvloer door het bedrijf worden aangepakt en zelf proactief de eventuele tekortkomingen vaststelt en oplost.

3) Zodra enig resultaat van de inspectie bedoeld onder 1) de beoordeling 'ongunstig' wordt vastgesteld of zodra enig resultaat van de inspecties bedoeld onder 2) bij toepassing van enige onder 2) opgenomen checklist gestuurde controle de beoordeling 'ongunstig' wordt vastgesteld, wordt de intrekking van de erkenning 1.1.1 als slachthuis met als activiteit Slachthuis runderen (PL1, AC4, PR40) en Slachthuis varkens (PL1, AC2 PR118) onder het nummer 130 definitief.

[...]

Indien de resultaten van de inspectie bedoeld onder 1) of van de inspecties bedoeld onder 2) voor enig checklist hernomen onder 2) gunstig of gunstig met opmerkingen beoordeeld worden en dus als conform kunnen worden beschouwd, wordt de procedure tot intrekking van de erkenning zonder voorwerp per 31 december 2018”.

3.9. Op 29 mei 2018 beslist de Federale minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie het advies en de motieven van de beroepscommissie niet te volgen. Deze beslissing steunt in essentie op de volgende redenen:

“De onregelmatigheden in uw bedrijf slepen reeds aan sinds januari 2016 en bovendien worden de engagementen die u in het verleden hebt aangegaan niet nageleefd. Er werden tijdens een controle op 27 april 2018 nogmaals tal van structurele onregelmatigheden op vlak van hygiëne en infrastructuur vastgesteld die hebben geleid tot een ongunstig controleresultaat. Ik ben dan ook van oordeel dat de door u aangebrachte elementen niet van aard zijn om al deze ernstige non-conformiteiten zoals onvoldoende implementatie van het autocontrolesysteem, het gebrek aan hygiëne, het gebrek aan infrastructuur alsook mestbezoedeling weg te werken.

In het controleverslag van 27 april 2018 en in het proces-verbaal van overtreding (PV/2683/18/0025/ANT) van 7 mei 2018 worden in het bijzonder de volgende non-conformiteiten vermeld: contaminatie van karkassen, onvoldoende reiniging en ontsmetting van de varkens en kalverslachtvloer en

aanwezige gereedschap, onvoldoende hygiëne van het personeel, vlees ongeschikt voor menselijke consumptie (Categorie 2-materiaal) verzamelen als vlees geschikt voor menselijke consumptie, ...

Gelet op het feit dat u reeds over een redelijke tijd beschikte om al de vastgestelde structurele tekortkomingen in orde te brengen ben ik van mening dat, in het kader van het beleid dat waarborgen wil bieden voor de consumenten, het niet aangewezen is u nog een bijkomende termijn te geven om in deze omstandigheden uw activiteiten verder te zetten.

Bijgevolg beslis ik om de erkenning 1.1.1 als slachthuis met als activiteit Slachthuis runderen (PL1, AC4, PR40) en Slachthuis varkens (PL1, AC2, PR118) onder het nummer 130, van Slachthuis Geel, Winkelom 52 te 2440 Geel, (van de onderneming met Ondernemingsnummer 0463.772.242 en Vestigingseenheidsnummer 2.087.804.244), in te trekken”.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunten van de partijen

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij zet uiteen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing afwijkt van het advies van de beroepscommissie. In dergelijk geval rust op de minister een verhoogde zorgvuldigheids- en motiveringsplicht. Hij dient het advies grondig te onderzoeken en kan enkel anders beslissen na dit zorgvuldig onderzoek en op basis van deugdelijke motieven die in de beslissing zelf zijn opgenomen. De minister is zijn zorgvuldigheids- en motiveringsplicht niet nagekomen.

De verzoekende partij zet voorts uiteen dat er niets vermeld wordt over de volgende opmerkingen van de beroepscommissie:

- de grote structurele inspanningen die gedaan zijn om pro-actief de punten aan te pakken;

- dat de meeste tekortkomingen zo goed mogelijk werden verholpen wat blijkt geeft van een oplossingsgerichte aanpak;
- het engagement van de directie dat doorstroomt naar alle medewerkers;
- het ter beschikking stellen van bijkomende financiële middelen;
- de uitbreiding van de kwaliteitsdienst;
- het inroepen van de expertise van consultants;
- het op poten zetten van een zero tolerance systeem;
- afwezigheid van het gevaar voor de voedselveiligheid;
- de actieplannen;
- nieuw en innovatief systeem voor de condensatie en de sterilisatoren;
- het Ultimo systeem om de infrastructurele mankementen op te volgen.

5. De verwerende partij merkt op dat het advies van de beroepscommissie niet bindend is, dat de verzoekende partij kennis heeft van de formele motieven, nu ze een zeer lange inhoudelijke kritiek kan leveren, dat beweren dat er geen motieven zijn en tegelijk deze bekritisieren uiteraard niet mogelijk is, en dat de bestreden beslissing correct en “meer dan volledig” is gemotiveerd, zeker door de verwijzing naar de tot op heden bestaande niet-conformiteiten en concrete vaststellingen en inbreuken. Volgens de verwerende partij heeft de minister geoordeeld op basis van de gegevens van het dossier. De minister moet niet punt per punt repliceren op de in het advies van de beroepscommissie aangehaalde argumenten, er is enkel vereist dat de minister duidelijk aangeeft waarom van het advies wordt afgeweken.

Beoordeling

6. De formelemotiveringsplicht heeft tot doel de burger in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid een beslissing heeft genomen, zodat hij kan oordelen of het nuttig is zich hiertegen te verweren met de middelen die het recht hem verschaft. De bestuurlijke overheid moet in de akte op een afdoende wijze de juridische en feitelijke overwegingen opnemen die aan de beslissing ten grondslag liggen. Het begrip afdoende impliceert enerzijds dat de

opgelegde motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn met het belang van de genomen beslissing en anderzijds dat zij draagkrachtig moet zijn. De motieven moeten de beslissing kunnen dragen.

Wanneer de overheid afwijkt van doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, geldt in principe een verstrengde motiveringsplicht.

De motivering mag niet beperkt blijven tot een louter tegenspreken van het advies. Uit het bestreden besluit moet duidelijk blijken waarom de beslissende overheid meent de in het advies geformuleerde argumenten niet te kunnen volgen. Het bestreden besluit dient dus aan te geven om welke reden het advies niet werd gevolgd en integendeel juist in de tegenovergestelde zin werd beslist.

De bestreden beslissing houdt vooral rekening met elementen uit het verleden zonder evenwel uiteen te zetten waarom de bovenstaande recente inspanningen en de huidige situatie waarbij er geen reden meer is om aan te nemen dat de voedselveiligheid in gevaar is, zoals besproken in het advies van de beroepscommissie, niet dienen te worden meegenomen in de beoordeling en waarom het advies van de beroepscommissie niet kan worden gevolgd.

Die beslissing vermeldt enkel dat de aangebrachte elementen niet van aard zijn om de ernstige non-conformiteiten weg te werken. Volgens de verwerende partij kreeg de verzoekende partij reeds voldoende tijd en is het niet aangewezen om een bijkomende termijn te geven om in deze omstandigheden de activiteiten verder te zetten. De bestreden beslissing verwijst echter enkel naar omstandigheden waarvoor volgens het advies van de beroepscommissie het engagement en de maatregelen genomen zijn om een duurzame oplossing te bieden aan de vastgestelde non-conformiteiten. Uit de bestreden beslissing blijkt niet waarom dit engagement en deze maatregelen niet volstaan en waarom de

intrekking van de erkenning alsnog op dit moment noodzakelijk is, nu er geen gevaar meer is voor de voedselveiligheid.

De bestreden beslissing motiveert bijgevolg niet op afdoende wijze op grond van welke redenen het advies van de beroepscommissie niet wordt gevolgd en waarom de opgesomde maatregelen en het ontbreken van gevaar voor de voedselveiligheid niet volstaan om de intrekking van de erkenning ongedaan te maken.

Bij het onderzoek van de vraag naar de materiële motivering van de bestreden beslissing moet de Raad van State onderzoeken of de concrete gegevens van het dossier de vermelde motieven op een deugdelijke wijze onderbouwen.

Zoals de verzoekende partij aangeeft steunt de verwerende partij de bestreden beslissing op gegevens die weerlegd worden door het administratief dossier. Zo verwijst de bestreden beslissing naar het controleverslag van 27 april 2018 in verband met de non-conformiteit van het autocontrolesysteem. Het verslag vermeldt dat de autocontrole in orde is. Als commentaar vermeldt het verslag dat de opstart van de autocontrole nu veel uitgebreider en grondiger gebeurt. De bijhorende registraties zijn eveneens duidelijker en uitgebreider.

Met betrekking tot het gebrek aan hygiëne stelt het genoemde controleverslag dat er een duidelijke verbetering merkbaar is wat betreft de reiniging en ontsmetting van de verschillende slachtvloeren. Het gereedschap daarentegen moet nog beter gereinigd en ontsmet worden.

Het motief betreffende het gebrek aan infrastructuur houdt eveneens geen rekening met de vaststellingen in het administratief dossier. Volgens de beroepscommissie werden grote structurele inspanningen geleverd, er wordt onder meer verwezen naar het innovatieve systeem om een oplossing te

bieden aan de condensatieproblematiek en de problematiek inzake de sterilisatoren en de gevorderde werken aan het luchtbehandelingssysteem.

De motieven van de bestreden beslissing houden geen rekening met deze gegevens.

Het eerste middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Federale minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie van 29 mei 2018 betreffende de intrekking van erkenning 1.1.1 als slachthuis met als activiteit Slachthuis runderen (PL1, AC4, PR40) en Slachthuis varkens (PL1, AC2, PR118) onder het nummer 130, van Slachthuis Geel, Winkelom 52, 2440 Geel (van de onderneming met Ondernemingsnummer 0463.772.242 en vestigingsnummer 2.087.804.244).

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys