

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.524 van 11 mei 2020
in de zaak A. 229.612/VII-40.692**

In zake: Maria HUYGHE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Herwig Moons
kantoor houdend te 9200 Dendermonde
Scheldedreef 29
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE
VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN
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 21 november 2019, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de nietigverklaring van de beslissing van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna : FAVV) van 23 september 2019 waarbij aan verzoekster maatregelen worden opgelegd in toepassing van 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.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en over de vordering tot schorsing met toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2020.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Herwig Moons, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Els Reubens, die *loco* advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch 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. Op 6 juni 2019 wordt een controle uitgevoerd bij de verzoekende partij.

3.2. In 2015 werden reeds sluikslachtingen vastgesteld. Het beslag stond toen op naam van de echtgenoot van verzoekster. In het proces-verbaal van overtreding worden de PV's omtrent de vaststelling van sluikslachtingen en de vaststellingen van overtredingen identificatie en registratie van schapen en geiten opgesomd.

3.3. Tijdens de controle van 6 juni 2019 worden opnieuw vaststellingen gedaan

PV/2659/19/0025/OVB vermeldt vaststellingen van overtredingen identificatie en registratie van schapen en geiten en vaststellingen illegale slachtingen van schapen.

Er worden ook enkele zaken in beslag genomen PV 2716/19/0173/NOE .

PV/2716/19/0274/NOE stelt inbreuken vast met betrekking tot het uitvoeren van sluikslachtingen van schapen en/of geiten en in verband met dierlijke bijproducten. Volgende maatregelen worden opgelegd: alle aanwezige diepvriezers en aangetroffen messen, kabels, katrollen worden verzegeld. Tevens wordt de toegangsdeur verzegeld.

3.4. De Politierechtbank van Oost-Vlaanderen, afdeling Dendermonde levert op 11 september 2019 een machtiging af tot visitatie in de huizen, erven en panden van particulieren in de lokalen die uitsluitend tot woning dienen en alle toebehoren gelegen op onder meer het adres van verzoekster.

3.5. Op 19 september 2019 vindt een nieuwe controle plaats naar aanleiding van een opsporingsonderzoek (PV2716/19/0289/NOE). Uit onderzoek blijkt dat er slachtafval wordt opgehaald bij verzoekster (PV/2659/19/0030/OVB). De vrachtwagen van RENDAC wordt onderschept ter hoogte van Schoenstraat 94. Er wordt vastgesteld dat deze een ton met slachtafval gaat opladen. Bij verzoekster worden vier tonnen met een inhoud van 200 liter slachtafval aangetroffen evenals een nieuw ingerichte werkplaats.

Er worden inbreuken vastgesteld die betrekking hebben op:

- weigering controle;
- registers worden niet correct bijgehouden betreffende aanvoer, afvoer, geboorte, sterfte en hermerking;
- sluikslachtingen;
- dierlijke bijproducten.

3.6. Het navolgend PV/2716/19/0292/NOE vermeldt dat er sinds 17 juni 2019 tot 19 september 2019 29 maal slachtafval werd opgehaald bij verzoekster.

3.7. Op 23 september 2019 wordt verzoekster in kennis gesteld van de opgelegde maatregelen (PV2716/19/0272/NOE):

REGISTRATIE VAN ELKE BEWEGING

A. Vanaf 23 september 2019 dient alle aankoop en verkoop van schapen geregistreerd te worden.

B. Omwille van het feit dat ...

- Schapen illegaal geslacht worden en het niet-gekeurde vlees verkocht wordt aan onbekende bestemmingen
- De tracering niet correct gebeurt
- Gedane inbreuken zich blijven herhalen

C. Enkel na positief advies en het kenbaar maken van de koper kunnen levende schapen verkocht worden.

D. Sterfgevallen van schapen dienen eveneens meegedeeld worden aan het FAVV; het oormerknummer dient overgemaakt te worden

E. Aankopen van schapen dient eerst gemeld te worden, voor er een aankoop kan doorgaan

De aankoop, verkoop en sterfgevallen dienen per post (Nationale Opsporingseenheid van het FAVV, Kruidtuinlaan 55, 1000 te Brussel) en per mail (orvar.cornette@favv.be + noe@favv.be) gemeld te worden.

Deze maatregelen worden opgelegd in toepassing van 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, dat bepaalt:

‘Artikel 54

Actie in geval niet-naleving

1. Wanneer de bevoegde autoriteit een geval van niet-naleving constateert, treft zij maatregelen om ervoor te zorgen dat de exploitant de situatie rechtzet. In haar besluit over die maatregelen houdt de bevoegde autoriteit rekening met de aard van de niet-naleving en met de desbetreffende antecedenten van de exploitant.

2. Indien nodig, behelzen deze maatregelen het volgende:

- a) de invoering van hygiëneprocedures of andere noodzakelijk geachte maatregelen om de veiligheid van diervoeders of levensmiddelen, dan wel de naleving van de desbetreffende wetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid en dierwenwelzijn te garanderen;
- b) het beperken of verbieden van het op de markt brengen, invoeren of uitvoeren van diervoeders, levensmiddelen of dieren;
- c) monitoring en, waar nodig, het terugroepen, uit de handel nemen en/of vernietigen van diervoeders of levensmiddelen;
- d) de machtiging om de diervoeders en levensmiddelen aan te wenden voor andere doeleinden dan die waarvoor zij oorspronkelijk waren bedoeld;
- e) schorsing of sluiting van het betrokken bedrijf, hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk, voor een bepaalde periode;
- f) schorsing of intrekking van de erkenning van de inrichting;
- g) de in artikel 19 bedoelde maatregelen inzake zendingen uit derde landen;
- h) een andere maatregel die de bevoegde autoriteit passend acht.

3. De bevoegde autoriteit verschaft de exploitant, dan wel diens vertegenwoordiger:

- a) een schriftelijke kennisgeving van haar besluit met betrekking tot de overeenkomstig lid 1 te nemen maatregelen en de redenen daarvoor, en
- b) informatie over de rechtsmiddelen die voor hem openstaan en over de terzake geldende procedures en termijnen.

4. Voor zover nodig, stelt de bevoegde autoriteit tevens de bevoegde autoriteit van het lidstaat van verzending in kennis van haar besluit.'

5. Alle uit hoofde van dit artikel gemaakte kosten worden gedragen door de verantwoordelijke exploitant van het levensmiddelen of diervoederbedrijf.

[...]

HUYGHE MARIA schrijft hieronder diens reactie op de bovenstaande betekening van maatregelen:

“VERKLAARD ZICH NIET AKKOORD.

IK WAS OOK NIET AKKOORD DAT 2 MENSEN VAN VOEDSELAGENTSCHAP VOORBIJ GESLOTEN DEUREN GINGEN ZONDER MIJN AKKOORD OM ACHTERAAN SCHOENSTRAAT 96, 94 en 94+ TE GAAN KIJKEN.

TOCH HEBBEN ZE DIT GEDAAN ZONDER AKKOORD EN HUISZOEKING VOOR TE LEGGEN”

Dit is de bestreden beslissing.

3.8. PV2716/19/0272/NOE werd met een schrijven van 2 oktober 2019 aangetekend aan verzoekster verzonden.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoekster

4. Verzoekster voert de schending aan van de formelemotiveringsplicht omdat de aangevochten beslissing van 23 september 2019 de concrete grondslag niet expliciet vermeldt of uiteenzet.

Volgens verzoekster vermeldt de bestreden beslissing enkel vermoedens, met name dat schapen illegaal worden geslacht, het niet gekeurde vlees verkocht wordt met een onbekende bestemming, de tracering niet correct gebeurde en dat gedane inbreuken zich blijven herhalen. Verzoekster nam geen kennis van de materiële elementen welke men verder denkt aan te kunnen brengen.

Zij wordt gedwongen om negatieve bewijzen te leveren:

- Dat zij geen schapen illegaal slacht (voor zoveel dit eens uitzonderlijk geschiedt is dit voor eigen gebruik!)
- Dat zij geen niet-gekeurd vlees verkoopt.

Beoordeling

5. De bestreden beslissing vermeldt niet enkel de juridische grondslag, namelijk artikel 54 van de 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 maar ook de feitelijke overwegingen: illegaal slachten van schapen, verkoop van niet-gekeurd vlees aan

onbekende bestemmingen, niet correcte tracerings en de vaststellingen dat de inbreuken zich blijven herhalen.

Aldus lijkt afdoende aan de formelemotiveringsplicht te zijn voldaan. De formelemotiveringsplicht reikt niet zo ver dat de motieven van de motieven moeten worden weergegeven. Derhalve worden “de materiële elementen welke men verder denkt aan te kunnen brengen” niet vereist door de formelemotiveringsplicht. De bewering van verzoekster dat de feiten waarop de bestreden beslissing steunt slechts vermoedens zijn, toont niet aan dat de formelemotiveringsplicht werd geschonden.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoekster

6. In dit middel voert verzoekster de schending aan van de uitdrukkelijke motiveringsplicht, de materiële motiveringsplicht “inzonderheid de afwezigheid van de rechtens vereiste feitelijke grondslag”.

De beslissing zou niet correct en uiterst summier gemotiveerd zijn en louter melding maken van een aantal vermoedens.

Volgens verzoekster wordt nergens melding gemaakt van hetgeen de boven beschreven huiszoeking aan het licht zou hebben gebracht.

Tot slot zet verzoekster uiteen dat op 19 september 2019 diverse zaken in beslag werden genomen zonder inventaris en derhalve totaal onwettig: “zak 1: allerlei documenten gevonden in op de opbergbakjes in de bureau in verband met NEW ALFILA + register schapen + zwart notitieboekje + blauw factuurboekje strobbe, onderschreven gebrek aan inventaris”.

Beoordeling

7. Zoals blijkt uit de beoordeling van het eerste middel, werd de formelemotiveringsplicht niet geschonden.

De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiëlemotiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

De bestreden beslissing steunt op volgende feiten:

- schapen worden illegaal geslacht en het niet-gekeurde vlees wordt verkocht aan onbekende bestemmingen;
- de traceringsprocedure gebeurt niet correct;
- gedane inbreuken blijven zich herhalen.

Deze feiten vinden steun in het administratief dossier. De bestreden beslissing is aldus uitgegaan van de correcte feitelijke gegevens die niet worden weerlegd door de verzoekende partij.

De bewering dat er diverse zaken in beslag werden genomen zonder enige inventaris en derhalve totaal onwettig doet geen afbreuk aan de vaststellingen die worden weergegeven in de PV's. Verzoekster toont de schending van de materiëlemotiveringsplicht niet aan.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van verzoekster

8. In een derde middel acht verzoekster de volgende beginselen van behoorlijk bestuur geschonden: “het zorgvuldigheidsbeginsel, inzonderheid de behoorlijke en correcte feitenvinding, de deskundige voorlichting en de informatieplicht en volledigheid van het dossier”.

De verwerende partij laat na mede te delen waarop men zich baseert om te gewagen van ‘het illegaal slachten van schapen, het verkopen van niet gekeurd vlees met onbekende bestemming, de niet correct tracering en het zich blijven herhalen van gedane inbreuken’. Een dossier wordt niet voorgelegd en kan dan ook niet volledig zijn : de enkele losse verslagen en documenten of PV’s zijn niet afdoende.

Verweerster is dan ook onzorgvuldig te werk gegaan bij het nemen van de bestreden beslissing : van een correcte feitenvinding is geen sprake.

Beoordeling

9. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

Uit de bespreking van het eerste en tweede middel blijkt reeds dat de feiten waarop de bestreden beslissing gesteund is, steun vinden in het administratief dossier.

De bewering van verzoekster dat er geen dossier wordt voorgelegd kan, gelet op het voorgelegde administratief dossier met uitgebreide PV's, foto's, mailverkeer omtrent het verhoor en de leveringsrapporten RENDAC periode 21.06.2019 – 29.08.2019 op adres verzoekster, niet worden bijgetreden.

Verzoekster toont de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel niet aan.

Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van verzoekster

10. Verzoekster voert de schending van het recht van verdediging, inzonderheid de hoorplicht aan.

Doordat verzoekster voorafgaand aan de bestreden beslissing niet is gehoord, noch enig onderzoek werd gedaan naar de gegrondheid van het vermeend illegaal slachten, is het recht van verdediging van verzoekster geschonden.

De verwerende partij baseert haar beslissing op mogelijks anonieme aantijgingen en/of op beweerde klachten waarvan het bestaan op heden niet is aangetoond.

Nergens wordt uitdrukkelijk vermeld welke specifieke en desgevallend belastende elementen de huiszoeking met zich bracht. Zolang hieromtrent geen rechterlijke uitspraak is tussengekomen geldt het vermoeden van onschuld. Verzoekster wordt gesanctioneerd vooraleer zij nog maar werd gehoord.

Beoordeling

11. De rechten van verdediging in administratieve aangelegenheden zijn, behoudens andersluidend voorschrift, slechts van toepassing op bestraffende maatregelen. De bestreden beslissing waarbij aan verzoekster administratieve maatregelen worden opgelegd, is alvast geen dergelijke maatregel. Ook het vermoeden van onschuld lijkt in deze irrelevant te zijn.

Uit het administratief dossier blijkt dat verzoekster en haar echtgenoot op 30 juli 2019 het verhoor een eerste keer hebben uitgesteld. Op 10 september 2019 hebben zij nogmaals verzocht om het verhoor uit te stellen en een derde maal op 29 oktober 2019. Verzoekster werd meermaals de kans geboden om haar standpunt uiteen te zetten doch zij wenste hier niet op in te gaan. In zoverre de hoorplicht reeds van toepassing is, werd deze niet geschonden. Verzoekster werd immers wel degelijk de kans geboden om voorafgaandelijk haar standpunt uiteen te zetten maar zij wenste hier niet op in te gaan.

Zoals reeds hoger uiteengezet is de bestreden beslissing niet gebaseerd op anonieme aantijgingen of beweerde klachten maar op vaststellingen die worden weergegeven in meerdere PV's en leveringsrapporten RENDAC.

De niet gefundeerde beweringen van verzoekster tonen de aangevoerde schendingen niet aan.

Het vierde middel is ongegrond.

12. Vermits korte debatten volstaan om te komen tot de bovenvermelde conclusies, kan in het huidige geval de zaak op grond van artikel 93 van het algemeen procedurereglement definitief worden beslecht.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken op elf mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	

Bart Tettelin,	griffier.
----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeyts