

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.018 van 8 juli 2020
in de zaak A. 231.101/VII-40.863**

In zake: de NV BRUGSE VLEESCENTRALE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Van Heuven
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
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 25 juni 2020, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie, cel Landbouw en Voedselveiligheid, van 23 juni 2020, houdende intrekking van alle erkenningen en toelatingen voor de NV Brugse Vleescentrale met ondernemingsnummer 0417.457.316 en vestigingseenheidsnummer 2.17, gelegen aan de Sint-Pieterszuidstraat 50C te Brugge.

VII-40.863-1/23

II. Verloop van de rechtspleging

2. Overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’ zal de zaak worden behandeld zonder openbare terechtzitting.

De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De verzoekende en de verwerende partij hebben vervolgens een pleitnota ingediend.

Het aangewezen lid van het auditoraat heeft een geschreven advies neergelegd dat de partijen op 6 juli 2020 via elektronische weg ter kennis werd gebracht.

Tegelijk met de mededeling van dit advies heeft kamervoorzitter Eric Brewaeys het debat gesloten en de zaak in beraad genomen.

Eerste 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. De bestreden beslissing luidt als volgt:

“Geachte,

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 de het Federaal Agentschap voor het de Veiligheid van de Voedselketen verkreeg uw inrichting Brugse Vleescentrale met ondernemingsnummer 0417.457.316 en vestigingseenheidsnummer 2.172.546.612 gelegen te Sint-Pieterszuidstraat 50C te 8000 Brugge, de volgende toelatingen en erkenningen:

-Erkenning als uitsnijderij (1.1.2.) onder het nummer 107/1 met volgende activiteiten:

- o PL5 AC24 PR40: Uitsnijden, uitbenen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van runderen;

- o PL5 AC24 PR156: Uitsnijden, uitbenen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van éénhoevigen;

- o PL5 AC24 PR109: Uitsnijden, uitbenen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van schapen en geiten;

- o PL5 AC24 PR118: Uitsnijden, uitbenen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van varkens;

-Erkenning als uitsnijderij (1.1.2.) onder het nummer E1127 met volgende activiteit PL5 AC 24 PR84 het uitsnijden, uitbenen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van lagomorfen;

-Erkenning als uitsnijderij (1.1.2.) onder het nummer UD1127 met als activiteit PL5 AC24 PR180: Uitsnijden, uitbenen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van pluimvee;

-Erkenning als inrichting voor de vervaardiging van vleesproducten (1.2.1.) onder het nummer B1127 met volgende activiteit PL43 AC40 PR135 het vervaardigen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van vleesproducten;

-Erkenning als inrichting die visserijproducten verwerkt (3.5) onder het nummer VE107 met volgende activiteit PL43 AC40 PR149 Fabrikant vervaardiging of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van verwerkte visserijproducten;

-Erkenning als inrichting voor de vervaardiging van gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees (1.1.5.) onder de nummers 107/1-H&UD1127-H met volgende activiteiten:

- o PL43 AC40 PR196 Fabrikant vervaardiging of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van gehakt vlees;

- o PL43 AC40 PR125 Fabrikant vervaardiging of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van vleesbereidingen;

- Toelating als detailhandel in levensmiddelen (1.1.) onder het nummer AER/WVL/026363 met volgende activiteit PL47 AC97 PR52: Groothandelaar levensmiddelen;

- Toelating als inrichting voor de productie, de verwerking en het in de handel brengen van voedingsmiddelen (1.2.) onder het nummer AER/WVL/026363 met volgende activiteit PL43 AC39 PR114: Fabrikant bereide gerechten.

In de periode tussen februari 2016 en februari 2020 werden in uw inrichting verschillende inbreuken vastgesteld inzake hygiëne en infrastructuur,

VII-40.863-3/23

verhoogde temperaturen bij kippenvlees en foutieve manier van bemonstering in het kader van Verordening 2073/2005, temperatuur, tracering, persoonlijke hygiëne, hygiëne van materiaal, bescherming van levensmiddelen tegen contaminatie en infrastructurele gebreken, producten met verstreken houdbaarheid, etikettering, het ontbreken van een erkenning en autocontrole.

Op grond van de vastgestelde inbreuken tijdens de inspecties van 4,10,11 en 12 februari 2020 werd u bij wijze van aangetekende brief op 3 maart 2020 in kennis gesteld van het voornemen van het FAVV om uw toelatingen en erkenningen in te trekken, gebaseerd op artikel 15, §1, punten 1,2 en 10 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006.

Op 12 en 30 maart heeft u, in toepassing van artikel 16, §2 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006, tegen dit voornemen tot intrekking van uw toelatingen en erkenningen bezwaar ingediend bij het FAVV.

Op 31 maart 2020 vond er een hoorzitting plaats.

Op 2 april 2020 werd er een contract ondertekend tussen u en de LCE West-Vlaanderen. Hierin verbond u zich ertoe om de vastgestelde onregelmatigheden in uw inrichting te verhelpen, binnen de termijnen die in het contract vastgelegd werden.

Het FAVV heeft in toepassing van artikel 16, §3 van het bovenvermelde KB van 16 januari 2006, op 3 april 2020 een controle ter plaatse uitgevoerd teneinde de gegrondheid van uw bezwaren te kunnen vaststellen en om na te gaan of de voorgeschreven actie met een uiterste termijn van 1 april 2020 of eerder werden gerealiseerd. Tijdens deze hercontrole werden echter opnieuw inbreuken vastgesteld inzake werkhygiëne en contaminatie, de infrastructuur, tracering en documentenbeheer en de reiniging. 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 inrichting niet langer beantwoordt aan de vereisten inzake infrastructuur en uitrusting;
- inbreuken worden vastgesteld in het kader van de verplichtingen in uitvoering van het koninklijk besluit van 14 november 2003.

U werd hiervan in kennis gesteld via een aangetekend schrijven van 6 april 2020.

In toepassing van artikel 16 §5 van het Koninklijk besluit van 16 januari 2006 tekende u beroep aan tegen deze beslissing op 10 april 2020.

Een beroepscommissie werd samengesteld en vond plaats op 13 mei 2020. Tijdens deze beroepscommissie kreeg u de gelegenheid om uw bezwaren uiteen te zetten.

Er werd op vraag van de beroepscommissie een bijkomende verificatie van 28 mei 2020 uitgevoerd door het FAVV. Het FAVV maakte mij ook nog het schrijven van u en uw raadsman d.d. 4 juni 2020 over.

Ik ben net zoals de beroepscommissie van oordeel dat:

De eerste inbreuken waarvan sprake in het dossier dateren van februari en oktober 2016. Tijdens deze controle werden onder andere inbreuken vastgesteld op het vlak van (persoonlijke) hygiëne, infrastructuur, contaminatie, niet respecteren van de koudeketen. Om tegemoet te komen aan deze non-conformiteiten werd een actieplan door u opgesteld. In februari 2018 werd

tijdens een controle van het FAVV naar aanleiding van een ongunstige controle van een met opdracht belaste dierenarts (BMO) dezelfde type inbreuken als in 2016 vastgesteld. De opvolging van deze non-conformiteiten heeft het voorwerp uitgemaakt van verschillende hercontroles en waarbij niet meteen een gunstige evolutie kon worden vastgesteld. Voorbeeld hiervan zijn de opgemaakte processen-verbaal van overtreding (PV 2671/18/0002/WVL - dd 6/3/2018, PV 2671/18/0007 WVL - dd 30/3/2018 en 2671/18/0026/WVL - dd 18/10/2018) en het vernietigen van in beslag genomen producten om reden van vestreken houdbaarheidsdatum of ontbreken van invriesdata. Op 13 en 19 juni 2019 werd een nieuwe controle uitgevoerd in uw inrichting die, hoewel een hele reeks van inbreuken werden vastgesteld (bv ongunstige controle van de checklisten infrastructuur, inrichting en hygiëne voor de verschillende diersoorten) slechts aanleiding heeft gegeven tot het opstellen van een waarschuwing. Naar aanleiding van deze waarschuwing (2736/20190626/2172546612) werd opnieuw een actieplan door u opgesteld met corrigerende maatregelen, zoals bijvoorbeeld een grondige renovatie, intern opleiding hygiëne voor het productiepersoneel, bijkomende instructies voor de reiniging dagelijkse controle tijdens de rondgang. De beroepscommissie vindt in het dossier geen stuk terug waaruit blijkt dat er een opvolging is gebeurd van dit actieplan. In het kader van een aanvraag tot voorlopige erkenning voor het versnijden van lagomorfen werd op 2 juli 2019 de aanwezigheid vastgesteld van vervallen producten en producten zonder etikettering en/of tracering (PV 2671/19/0005/WVL).

Tijdens de controles van 4, 10, 11 en 12 februari 2020 in het kader van de uitvoering van het controleplan van het FAVV, werden een hele reeks inbreuken vastgesteld op het vlak van:

- a. Infrastructuur en materiaal dat in contact komt met levensmiddelen;
- b. Ontoereikende werkhygiëne en mogelijke kruiscontaminatie;
- c. Persoonlijke hygiëne;
- d. Gebrekkige tracering;
- e. Niet respecteren van de koudeketen;
- f. Geen opvolging van de eerder vastgestelde non-conformiteiten;
- g. Aanwezigheid van producten met overschreden houdbaarheidsdatum;
- h. Ontoereikend afvalbeheer.

Gelet op de historiek, de omvang en de ernst van deze repetitief vastgestelde inbreuken werd door DG Controle van het FAVV beslist om de procedure tot intrekking van de toelatingen en erkenning op te starten (cfr. brief van 3 maart 2020). Als reactie hierop heeft u bij schrijven van 12 en 30 maart 2020 uw bezwaar met actieplan verstuurd waarbij u vraagt om gehoord te worden. Deze hoorzitting vond plaats op 31 maart 2020. U verklaarde dat de oorzaak van de vastgestelde inbreuken ligt in de omzetmatige groei en de bijkomende activiteiten waardoor een aantal zaken uit het oog werden verloren. U gaf aan dat er reeds een aantal punten werden afgerond, dat deze dienen gehandhaafd te worden en dat er wordt gestreefd naar het respecteren van de in het actieplan vermelde deadlines. Tijdens de hoorzitting werd daarnaast dieper ingegaan op de belangrijkste elementen van het actieplan. De punten van dit actieplan werden opgenomen in een contract afgesloten tussen u en het FAVV

op 2 april 2020. Er werd door het FAVV meegedeeld dat de uitvoering van dit plan zal nagegaan worden tijdens verschillende hercontroles.

Een eerste hercontrole werd uitgevoerd op 3 april 2020, daags na het ondertekenen van het contract. Deze timing is enerzijds te begrijpen gelet op het feit dat voor een groot deel van de in het actieplan vermelde deadlines deze reeds verstreken waren op het moment van de hercontrole (met name 15/02/2020, 28/02/2020, 16/03/2020, 18/03/2020, 20/03/2020, 31/03/2020). U gaf in uw verweerschrift aan dat u hiermee weinig ruimte gegeven werd om uw engagement in daden om te zetten. Echter stel ik vast dat uw toenmalige kwaliteitsverantwoordelijke tijdens de hoorzitting van 31 maart 2020 aangaf dat bij de opmaak van het actieplan realistische deadlines werden gekozen.

Gelet op de ongunstige hercontrole van 3 april 2020 waarbij vastgesteld werd dat enerzijds voor een beduidend aantal punten van het actieplan er onvoldoende tot actie werd overgegaan en anderzijds bijkomende inbreuken werden vastgesteld zoals bijvoorbeeld een foutieve etikettering, niet registreren van tijdens de interne audit vastgestelde anomalieën, afschilferende muur, sterk vervuilde laarzenwasmachine, werd door DG Controle FAVV beslist om de toelatingen en de erkenningen in te trekken (cf. brief van 6 april 2020).

In het beroepsschrift van 10 april 2020 haalt u aan dat i) de hercontrole te vroeg is gekomen ii) u de kans moet krijgen om uw engagement tot grondige koersaanpassing daadwerkelijk te implementeren en iii) een intrekking van alle erkenningen en toelatingen een te drastische maatregel is. U wenste deze beroepsgrievens mondeling toe te lichten hetgeen ook gebeurd is tijdens de hoorzitting van de beroepscommissie van 13 mei 2020.

U deelde aan de leden van de beroepscommissie mee dat u te laat heeft ingezien dat sommige medewerkers niet mee geëvolueerd zijn met de huidige kwaliteitseisen. Er werd ondertussen een kwaliteitsteam opgericht waarbij een nieuwe kwaliteitsverantwoordelijke werd aangeduid. Dit kwaliteitsteam wordt ondersteund door een externe consultant. De huidige kwaliteitsverantwoordelijke is thans dagelijks en intensief aanwezig op de werkvloer en wijst het personeel op eventuele non-conformiteiten. U wenste te benadrukken dat er een duidelijk bewustwording is gekomen en dat alle punten op het vlak van infrastructuur in orde werden gebracht. Uw raadsman benadrukte dat uw bedrijf een duidelijke kwaliteitsomslag heeft gemaakt en vroeg aan de beroepscommissie om aan mij te adviseren om de beslissing van het FAVV niet te bevestigen en de kans te geven aan uw bedrijf om uw engagement verder waar te maken.

Op basis van het administratief dossier, elementen aangehaald tijdens de hoorzitting van 13 mei 2020, had de beroepscommissie na een eerste beraadslaging aan de LCE WVL van het FAVV gevraagd om in uw inrichting een extra verificatie uit te voeren. Het betrof geen nieuwe controle maar een loutere verificatie (aan de hand van enkele specifieke vragen) die de commissieleden in staat moest stellen om na te gaan op welke manier de door u aangebrachte verweermiddelen werden geïmplementeerd en om een beeld te krijgen van de actuele situatie. Ik ontving naast het verslag van deze verificatie ook het schrijven van u en uw raadsman hierover.

De leden van de beroepscommissie en ikzelf stellen vast dat de afgelopen periode er ernstige inspanningen werden geleverd en er een duidelijke positieve evolutie is vast te stellen. Dat neemt niet weg dat er nog werkpunten zijn op het vlak van infrastructuur, werkhygiëne, tracering en reiniging. Dat dit, zoals uzelf aangeeft, niet van de ene op de andere dag kan gerealiseerd worden, kan ik begrijpen.

Echter dien ik toch vast te stellen dat de eerste verwittiging aan het management van uw bedrijf dateert van februari 2016 en stel ik tot mijn spijt vast dat er slechts een beperkte bewustwording is gekomen en dat u slechts tot actie bent overgegaan in de loop van de procedure tot intrekking van de toelatingen en erkenningen. Van iemand die actief is in de levensmiddelenindustrie wordt een grote verantwoordelijkheid verwacht waarbij voedselveiligheid en kwaliteit prominent en op alle niveaus binnen het bedrijf aanwezig moeten zijn. Niet alleen vanaf het moment dat de toezichthoudende overheid u daartoe op attent maakt, processen-verbaal opstelt en finaal zelfs moet overgaan tot de intrekking van uw toelatingen en erkenningen. Uit de vaststellingen en afgenomen verklaringen heb ik net zoals de leden van de beroepscommissie de indruk dat het management van uw bedrijf zicht schuilt achter het argument van menselijke fouten en ben ik van oordeel dat het niet correct is om de oorzaak van het niet mee evolueren in de schoenen te schuiven van uw medewerkers. Het probleem situeert zich volgens mij en de beroepscommissie niet in de nog resterende non-conformiteiten maar eerder in het ontbreken van een door het management gedragen cultuur rond voedselveiligheid en kwaliteit in uw bedrijf. Een sprekend voorbeeld hiervan is dat na bijna twee maanden indiensttreding van de nieuwe kwaliteitsverantwoordelijke, die reeds jaren een andere rol uitoefende binnen het bedrijf, geen van de aangesproken personeelsleden deze persoon kon aanduiden.

Gelet op alle elementen aanwezig in het dossier, de ingediende verweermiddelen, de elementen aangebracht tijdens de hoorzitting, het resultaat van de extra verificatie en de reactie van de zaakvoerder hierop, kom ik net als de beroepscommissie tot de conclusie dat:

- a. de controles en de hercontroles door het FAVV correct uitgevoerd werden;
- b. de procedure voor de kennisgeving van de intentie tot intrekking van de toelating en de bevestiging hiervan door het bestuur Controle van het FAVV conform de bepalingen van het KB van 16 januari 2006 gevolgd werd;
- c. U inspanningen hebt geleverd die deels tegemoet komen aan de vastgestelde non-conformiteiten;
- d. er een zekere bewustvorming op papier is gekomen (nieuw kwaliteitsteam en functieprofielen) maar dat dit echter nog onvoldoende doordrongen is in de cultuurorganisatie;

Om deze redenen zijn de leden van de beroepscommissie en ikzelf niet overtuigd dat de door uw inrichting geleverde inspanningen een duurzaam karakter hebben dat noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat u als operator beantwoordt aan de infrastructuur- en uitrustingsvoorwaarden, de exploitatievoorwaarden en de verplichtingen in uitvoering van het KB van

14 november 2003.

Op basis hiervan adviseerde de beroepscommissie dan ook het volgende:

‘De beroepscommissie adviseert om de beslissing van DG Controle tot het intrekken van de volgende toelatingen en erkenningen:

- Erkenningen als uitsnijderij (1.1.2.) onder het nummer 107/1 met volgende activiteiten

- o PL5 AC24 PR40: Uitsnijden, uitbenen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van runderen (sinds 9/10/2006)

- o PL5 AC24 PR156: Uitsnijden, uitbenen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van éénhoevigen (sinds 12/04/2007)

- o PL5 AC24 PR109: Uitsnijden, uitbenen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van schapen en geiten (sinds 12/04/2007)

- o PL5 AC24 PR118: Uitsnijden, uitbenen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van varkens (sinds 21/04/2006)

- Erkenning als uitsnijderij (1.1.2.) onder het nummer E1127 met volgende activiteit PL5 AC24 PR84 het uitsnijden, uitbenen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken lagomorfen (sinds 01/07/2019)

- Erkenning als uitsnijderij (1.1.2.) onder het nummer UD1127 met als activiteit PL5 AC24 PR180; Uitsnijden, uitbenen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van pluimvee (sinds 12/04/2007)

- Erkenning als inrichting voor de vervaardiging van vleesproducten (1.2.1.) onder het nummer B1127 met volgende activiteit PL43 AC40 PR135 het vervaardigen of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van vleesproducten (sinds 4/04/2007)

- Erkenning als inrichting die visserijproducten verwerkt (3.5) onder het nummer VE107 met volgende activiteit PL43 AC40 PR149 Fabrikant vervaardiging of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van verwerkte visserijproducten (sinds 10/01/2018)

- Erkenning als inrichting voor de vervaardiging van gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees (1.1.5) onder de nummers 107/1-H&UD1127-11 met volgende activiteiten:

- o PL43 AC40 PR196 Fabrikant vervaardiging of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van gehakt vlees (sinds 9/10/2006)

- o PL43 AC40 PR125 Fabrikant vervaardiging of (opnieuw) onmiddellijk verpakken van vleesbereidingen (sinds 9/10/2006)

- Toelating als detailhandel in levensmiddelen (1.1.) onder het nummer AER/WVL/026363 met volgende activiteit PL47 AC97 PR52: Groothandelaar levensmiddelen sinds (1/11/2010)

- Toelating als inrichting voor de productie, de verwerking en het in de handel brengen van voedingsmiddelen (1.2.) onder het nummer AER/WVL/026363 met volgende activiteit PL43 AC39 PR114 Fabrikant bereide gerechten (sinds 10/01/2018)

van de vestiging Brugse Vleescentrale (vestigingseenheidsnummer 2.172.546.612 van de onderneming 0417.457.316) gelegen te Sint-Pieterszuidstraat 50/C te 8000 Brugge, te bevestigen.’

Na controle van het administratief dossier en uw verweerschrift besluit ik het advies en de motieven van de beroepscommissie te volgen. Het betrokken

VII-40.863-8/23

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 volgende toelatingen en erkenningen voor de vestiging Brugse Vleescentrale met ondernemingsnummers 0417.457.316 en vestigingseenheidsnummer 2.172.546.612, gelegen te Sint-Pieterszuidstraat 50C te 8000 Brugge in te trekken
[...].”.

IV. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

5. Schending van artikel 15, § 1, 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).

Artikel 15, § 1, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 voorziet in een aantal *limitatieve* gevallen waarin erkenningen en toelatingen van een inrichting kunnen worden ingetrokken. Het voornemen van het Federaal

Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) om de erkenningen en toelatingen van de verzoekende partij in te trekken - en alle daaruit voortvloeiende beslissingen - is gebaseerd op artikel 15, § 1, punten 1, 2 en 10 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006. Zulks blijkt ook uitdrukkelijk in de bestreden beslissing.

Determinerende overwegingen in de bestreden beslissing zijn:

- (a) de “beperkte bewustwording” in hoofde van (de bedrijfsleiding van) de verzoekende partij;
- (b) de verzoekende partij is “slechts tot actie overgegaan in de loop van de procedure tot intrekking van de toelatingen en erkenningen”;
- (c) de indruk dat het “management van [de verzoekende partij] zich schuilt achter het argument van menselijke fouten”;
- (d) de incorrecte houding van de verzoekende partij “om de oorzaak van het niet mee evolueren in de schoenen te schuiven van uw medewerkers”.

Verder wordt op het doorslaggevende (en volgens de verzoekende partij zelfs enige) motief - als zou er een onvoldoende duurzame cultuurommeslag zijn bij de verzoekende partij - ingegaan.

Welnu, artikel 15, § 1, en zeker niet de punten 1, 2 en 10 van het koninklijk besluit van 16 januari 2016, bepaalt nergens dat het gebrek aan een voldoende doordrongen bewustvorming in de cultuurorganisatie van een operator de intrekking van erkenningen en toelatingen kan verantwoorden.

Door de bestreden beslissing uitsluitend, minstens op doorslaggevende wijze te gronden op de bedrijfscultuur van de verzoekende partij, heeft de verwerende partij artikel 15 §1 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 duidelijk geschonden.

Beoordeling

6. Artikel 15, § 1, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 luidt:

“§1. Het Agentschap kan de al dan niet voorwaardelijke erkenning of toelating, afgeleverd voor de uitoefening van een activiteit in of vanuit een inrichting, intrekken wanneer :

1° de inrichting niet langer beantwoordt aan de vereisten inzake infrastructuur en uitrusting en waaraan niet binnen een redelijke termijn kunnen worden tegemoet gekomen;

2° de exploitatievoorwaarden die van toepassing zijn op de inrichting niet meer worden nageleefd;

3° in de inrichting andere activiteiten uitgeoefend worden dan deze waarvoor de erkenning of de toelating geldt, terwijl deze andere activiteiten een erkenning of een toelating door het Agentschap behoeven;

4° een adequate keuring of controle wordt belemmerd, verhinderd of geweigerd;

5° de veiligheid of de integriteit van de personeelsleden van het Agentschap bedreigd of geschonden worden;

6° vanuit de inrichting producten werden verhandeld die een ernstig gevaar betekenen voor de volksgezondheid, de diergezondheid of de plantenbescherming of die niet werden onderworpen aan een keuring conform de toepasselijke reglementering;

7° de productie herhaaldelijk moest worden stop gezet in de loop van de twee laatste jaren en dat de operator nog steeds niet de passende waarborgen kan geven betreffende toekomstige producties;

8° een fraude wordt vastgesteld in de inrichting met betrekking tot de geschiktheid voor de menselijke of dierlijke consumptie, de oorsprong of de herkomst van het product, vermeld op de documenten, of de gezondheids- of identificatiemerkttekens;

9° certificaten worden gebruikt waarvan de inhoud niet overeenstemt met de werkelijke toestand, met de oorsprong of de herkomst van de producten;

10° inbreuken worden vastgesteld in het kader van de verplichtingen (...) in uitvoering van het koninklijk besluit van 14 november 2003;

11° de exploitant het voorwerp heeft uitgemaakt van een gerechtelijke uitspraak tot verbod tot het uitoefenen van de activiteit of die beroep heeft gedaan op een operator die zelf het voorwerp heeft uitgemaakt van een dergelijke maatregel;

12° de voorwaarden van de schorsing van de erkenning of de toelating niet worden nageleefd”.

7. De bestreden beslissing is gegrond op artikel 15, § 1, punt 1°, 2° en 10° van het koninklijk besluit van 16 januari 2006. Er wordt niet betwist dat er inbreuken werden vastgesteld die onder de toepassing van deze bepalingen vallen. De bestreden beslissing vermeldt dat er nog werkpunten zijn op het vlak van infrastructuur, werkhygiëne, tracering en reiniging. Er bestaat evenmin betwisting over dat er op het moment dat de bestreden beslissing werd genomen nog steeds inbreuken zijn.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, lijkt de bestreden beslissing niet uitsluitend, minstens op doorslaggevende wijze, gegrond te zijn op de bedrijfscultuur van de verzoekende partij.

De bestreden beslissing houdt, naast de vastgestelde inbreuken, ook rekening met de geleverde inspanningen en de huidige situatie (positieve evolutie) en motiveert uitvoerig waarom deze niet kunnen volstaan en de intrekking van de erkenning en toelatingen op dit moment toch noodzakelijk is. Zo wordt er verwezen naar de werkpunten, die duidelijk worden opgesomd.

De verwerende partij motiveert uitvoerig waarom de geleverde inspanningen geen duurzaam karakter hebben dat noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de verzoekende partij als operator beantwoordt aan de infrastructuur en de uitrustingsvoorwaarden, de exploitatievoorwaarden en de verplichtingen in uitvoering van het koninklijk besluit van 14 november 2003.

De bestreden beslissing lijkt niet uitsluitend of op doorslaggevende wijze gegrond te zijn op de bedrijfscultuur van de verzoekende partij maar lijkt gegrond te zijn op het niet kunnen beantwoorden aan de infrastructuur- en uitrustingsvoorwaarden, de exploitatievoorwaarden en de verplichtingen in uitvoering van het koninklijk besluit van 14 november 2003. Die tekortkoming is het gevolg van slechts een beperkte bewustwording en het ontbreken van een door het management gedragen cultuur rond voedselveiligheid en kwaliteit in het bedrijf.

VII-40.863-12/23

Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

Schending van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel;

Eerste onderdeel: tegenstrijdige motivering

8. Het is volgens de verzoekende partij tegenstrijdig om enerzijds te gewagen van ernstige inbreuken en anderzijds toe te geven dat op datum van de ministeriële beslissing, het probleem zich niet (meer) situeert in de nog resterende non-conformiteiten om vervolgens desondanks een zeer verregaande beslissing te nemen als de intrekking van alle erkenningen en toelatingen, die onvermijdelijk en ook effectief leidt tot de sluiting van een niet onaanzienlijke bedrijvigheid.

Tweede onderdeel: ongefundeerde kritiek op bedrijfscultuur

9. Het is onzorgvuldig om de bestreden beslissing te nemen en de hoofdvestiging van de Brugse Vleescentrale te sluiten op basis van verklaringen van twee personeelsleden (op zowat 50 mensen die in de hoofdvestiging werken), zonder rekening te houden met de tijdens het verificatiebezoek vastgestelde kwaliteitsverbeteringen en zonder rekening te houden met de eigen overweging in het verificatierapport dat nog niet alle personeelsleden waren opgeleid door de nieuwe kwaliteitsmanager.

Derde onderdeel. de verzoekende partij schuift de schuld niet af op derden

10. Door als bedrijfsleider zelf te stappen in het kwaliteitsteam, door zijn echtgenote te benoemen tot kwaliteitsverantwoordelijke ter vervanging van Freddy Decraene, door de bijstand van een extern kwaliteitsbureau duurzaam te versterken en door talrijke opleidingen te organiseren voor de medewerkers (trouwens bevestigd in het verificatierapport), is er veel meer dan een papieren ommeslag gebeurd, maar wel een daadwerkelijke ommeslag binnen de bedrijfsleiding en binnen het gehele bedrijf.

Door de bestreden beslissing te steunen op een andersluidende “indruk” en “overtuiging” worden de feiten, de verklaringen en de stukken van het dossier tegengesproken, terwijl onvoldoende rekening wordt gehouden met de nochtans zelf vastgestelde en onderkende verbeteringen van het kwaliteitsniveau op het veld.

Vierde onderdeel. over de negatie van het verweer na het verificatiebezoek

11. Na het verificatiebezoek van 28 mei 2020 heeft de raadsman van de verzoekende partij gereageerd met een brief van 4 juni 2020.

In de bestreden beslissing wordt de ontvangst van deze brief onderkend, maar er wordt helemaal niet op ingegaan.

Dit is onzorgvuldig én een motiveringsgebrek.

Beoordeling

Eerste onderdeel

12. Uit de redengeving van de bestreden beslissing blijkt op het eerste gezicht dat de verzoekende partij als operator niet beantwoordt aan de infrastructuur- en uitrustingsvoorwaarden, de exploitatievoorwaarden en de verplichtingen in uitvoering van het koninklijk besluit van 14 november 2003. Er wordt uiteengezet welke de inbreuken zijn, dat er een positieve evolutie merkbaar is, en tot slot de redenen waarom de geleverde inspanningen volgens de verwerende partij geen duurzaam karakter hebben en er alsnog tot de intrekking van de toelatingen en erkenningen wordt besloten.

Dit wordt ook zo verwoord in de bestreden beslissing.

Er lijkt aldus, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij meent, geen tegenstrijdigheid te zijn in de motivering van de bestreden beslissing.

Het eerste onderdeel is niet ernstig.

Tweede onderdeel

13. De bestreden beslissing motiveert waarom er geoordeeld wordt dat er een onvoldoende cultuuromslag is. Deze motieven lijken steun te vinden in het administratief dossier en worden door de verzoekende partij niet weerlegd. Het feit dat de verzoekende partij het niet eens is met deze beoordeling doet hieraan geen afbreuk. De verzoekende partij lijkt een nieuwe beoordeling van de feiten te vragen maar dat behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad van State.

Het tweede onderdeel is niet ernstig.

Derde onderdeel

14. Opnieuw is de verzoekende partij het niet eens met de beoordeling van de feiten door de verwerende partij. Uit het administratief dossier blijkt echter dat zij de vastgestelde inbreuken wijt aan menselijke inbreuken en dat het personeel moet worden opgeleid. In het schrijven van 10 april 2020 aan de beroepscommissie leest men ook:

“het tijdens de hoorzitting voorgestelde actieplan werd voorbereid door het bedrijf zelf en meer in het bijzonder door haar kwaliteitsverantwoordelijke F. Decraene. De opvolging en controle van de reeds uitgevoerde corrigerende maatregelen gebeurde eveneens door F. Decraene. Hierna zal blijken dat zowel de opvolging als de controle van de maatregelen niet diepgaand genoeg gebeurde”.

Ook uit het verslag van de hoorzitting blijkt dat de verzoekende partij de verantwoordelijkheid voor de non-conformiteiten heeft gelegd bij het personeel, “het bedrijf erkent dat het te laat heeft ingezien dat sommige medewerkers niet mee geëvolueerd zijn met de huidige kwaliteitsnormen” en bij de vorige kwaliteitsverantwoordelijke.

Het blijkt ook dat het ondervraagde personeel niet op de hoogte was wie de nieuwe kwaliteitsverantwoordelijke is.

Gelet op het bovenstaande, lijken de motieven van de bestreden beslissing steun te vinden in het administratief dossier. De verwerende partij lijkt de grenzen van de redelijkheid bij haar beoordeling niet te buiten zijn gegaan.

Het derde onderdeel is niet ernstig.

Vierde onderdeel

15. Volgens de verzoekende partij wordt er ten onrechte niet

ingegaan op haar schrijven van 4 juni 2020 na het verificatiebezoek. De verzoekende partij laat na uiteen te zetten met welke elementen ten onrechte geen rekening zou zijn gehouden.

Het vierde onderdeel kan niet tot de nietigverklaring leiden.

16. Het tweede middel is niet ernstig.

Derde middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

Schending van artikel 54.2, e), verordening 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, het evenredigheidsbeginsel.

17. Met de bestreden beslissing heeft de verwerende partij de meest verregaande beslissing genomen die zij kan nemen tegenover een bedrijf, met name de intrekking van de erkenningen en toelatingen hetgeen *de facto* neerkomt op de sluiting van het bedrijf. Dit is een zeer verregaande maatregel die niet lichtvaardig kan worden genomen.

Te dezen gaat de bestreden beslissing veel verder dan redelijkerwijze verantwoord, zodanig dat geen redelijke overheid, vergelijkbaar met de verwerende partij, dezelfde beslissing zou genomen hebben.

Ten eerste werd aan de verzoekende partij door het FAVV geen redelijke termijn gegund om uitvoering te geven aan het contract.

Ten tweede is het kennelijk onredelijk om alle erkenningen en toelatingen (van de hoofdvestiging) in te trekken op een ogenblik dat de

VII-40.863-17/23

verwerende partij toegeeft dat het probleem zich niet (meer) situeert in de “nog resterende non-conformiteiten” op datum van de bestreden beslissing.

Ten derde is het kennelijk onredelijk de bestreden intrekkingsbeslissing (sluitingsbeslissing) te gronden op een loutere “indruk” dat het management haar verantwoordelijkheid doorschuift naar de personeelsleden en de “overtuiging” dat geen duurzame kwaliteitsommeslag kan worden bereikt.

Ten vierde is het kennelijk onredelijk om over te gaan tot de intrekking van alle erkenningen en toelatingen van een operator, op basis van een “historisch passief” en precies op een ogenblik dat er een sterke verbetering is in de kwaliteitsbewaking.

Ten vijfde is het kennelijk onredelijk om een bedrijf te sluiten op een ogenblik dat de overeenkomst met het FAVV en dus het verhoogd toezicht nog maar pas begonnen is.

Beoordeling

18. Verordening 882/2004 werd, zoals de verwerende partij terecht opmerkt, ingetrokken bij verordening (EU) 2017/625 van 15 maart 2017 van het Europees Parlement en de Raad betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van [diverse] verordeningen.

19. Artikel 15 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 voorziet in de gevallen waarin de erkenning of toelating van een inrichting kan worden ingetrokken. In het huidige geval werden de erkenningen ingetrokken omdat de verzoekende partij als operator niet beantwoordt aan de infrastructuur- en

uitrustingsvoorwaarden, de exploitatievoorwaarden en de verplichtingen in uitvoering van het koninklijk besluit van 14 november 2003.

Uit het administratief dossier en uit de bestreden beslissing blijkt dat er op 3 april 2020 een controle werd uitgevoerd teneinde de gegrondheid van de bezwaren van de verzoekende partij te kunnen vaststellen en om na te gaan of de voorgeschreven acties met een uiterste termijn van 1 april 2020 of eerder werden gerealiseerd.

De verwerende partij motiveert dit als volgt:

“Deze timing is enerzijds te begrijpen gelet op het feit dat voor een groot deel van de in het actieplan vermelde deadlines deze reeds verstreken waren op het moment van de hercontrole (met name 15/02/2020, 28/02/2020, 16/03/2020, 18/03/2020, 20/03/2020, 31/03/2020). U gaf in uw verweerschrift aan dat u hiermee weinig ruimte gegeven werd om uw engagement in daden om te zetten. Echter stel ik vast dat uw toenmalige kwaliteitsverantwoordelijke tijdens de hoorzitting van 31 maart 2020 aangaf dat bij de opmaak van het actieplan realistische deadlines werden gekozen”.

Tijdens de hoorzitting werd aangegeven dat het niet de bedoeling was om deadlines te verschuiven. Uit het verslag van deze hoorzitting blijkt ook dat de verwerende partij meedeelde dat op korte termijn een controle zou plaatsvinden.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de eerste verwittiging aan het management dateert van februari 2016. In het licht van de gedane vaststellingen kan de verwerende partij in de gegeven omstandigheden niet worden verweten de grenzen van haar appreciatievrijheid te hebben overschreden door te oordelen dat de door de inrichting geleverde inspanningen niet het duurzame karakter hebben dat noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de verzoekende partij als operator beantwoordt aan de infrastructuur- en uitrustingsvoorwaarden, de exploitatievoorwaarden en de verplichtingen in uitvoering van het koninklijk besluit van 14 november 2003 en dit op basis van een controle die daags na

VII-40.863-19/23

ondertekening van het contract plaatsvond.

Ook werd tijdens de hercontrole van 3 april vastgesteld dat enerzijds voor een beduidend aantal punten van het actieplan er onvoldoende tot actie werd overgegaan en anderzijds bijkomende inbreuken werden vastgesteld zoals bijvoorbeeld een foutieve etikettering, niet registreren van tijdens de interne audit vastgestelde anomalieën, afschilferende muur, sterk vervuilde laarzenwasmachine. Op basis hiervan stelt de verwerende partij vast dat ondanks de ernstige inspanningen en positieve evolutie er slechts een beperkte bewustwording is.

Zoals werd geoordeeld inzake het derde onderdeel van het tweede middel blijkt dat de vaststellingen in de bestreden beslissing inzake het doorschuiven van de verantwoordelijkheid steun vinden in het administratief dossier. Ook blijkt dat de bestreden beslissing niet enkel op deze indruk werd gebaseerd.

De bestreden beslissing werd genomen op basis van artikel 15, § 1, punt 1°, 2° en 10°, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006. De vaststelling dat de exploitatievoorwaarden niet werden nageleefd, de inrichting niet beantwoordt aan de vereisten inzake infrastructuur en uitrusting en er inbreuken werden vastgesteld in het kader van de verplichtingen in uitvoering van het koninklijk besluit van 14 november 2003 volstond te dezen om de erkenning in te trekken.

Op het ogenblik van de bestreden beslissing zijn er wel degelijk nog non-conformiteiten. De verwerende partij heeft echter niet alleen met deze non-conformiteiten rekening gehouden maar ook met de huidige situatie en de positieve evolutie waarbij gemotiveerd werd waarom deze niet zouden volstaan en er alsnog tot intrekking werd overgegaan.

De verzoekende partij slaagt er niet in aan te tonen dat de feitelijke vaststellingen van de verwerende partij niet correct zouden zijn, noch dat de gevolgtrekkingen die deze daaruit afleidt de grenzen van de redelijkheid te buiten gaan. Een verder onderzoek van het middel zou de Raad van State verplichten de feitelijke toedracht van de zaak te appreciëren, wat toekomt aan de tot beslissen bevoegde overheid. De Raad van State onderzoekt enkel of de overheid op wettige wijze en in redelijkheid is kunnen komen tot de door haar gedane vaststelling van feiten en of er in het dossier geen gegevens voorhanden zijn welke met die vaststelling onverenigbaar zijn.

Het derde middel is niet ernstig.

Vierde middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

Schending van artikel 15, § 1, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006. Bevoegdheidsoverschrijding.

20. De intrekking van de FAVV -erkenningen en -toelatingen betreft een (verregaande) beveiligingsmaatregel en geen strafmaatregel.

In de mate de bestreden beslissing daadwerkelijk gegrond is op de inbreuken sedert 2016 en niet op de situatie zoals op datum van de bestreden beslissing zelf waarbij na het verificatiebezoek van 28 mei 2020 door de verwerende partij wordt gesteld dat het probleem zich niet situeert in “de resterende non-conformiteiten”, neerkomt op een *misbruik* van de intrekkingsmaatregel als een sanctie voor het historisch passief, als een handhavingsmaatregel en niet als een beveiligingsmaatregel die in wezen een preventieve maatregel is.

Als sanctiemaatregel is de bestreden beslissing in schending met artikel 15, § 1, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 (en ook met de diverse strafsancties inzake voedselveiligheid) en is de beslissing aangetast door een bevoegdheidsoverschrijding.

Beoordeling

21. Zoals blijkt uit de beoordeling van het eerste middel is de bestreden beslissing gebaseerd op artikel 15, § 1, punt 1°, 2° en 10°, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006.

De vaststelling dat de exploitatievoorwaarden niet werden nageleefd, de inrichting niet beantwoordt aan de vereisten inzake infrastructuur en uitrusting en er inbreuken werden vastgesteld in het kader van de verplichtingen in uitvoering van het koninklijk besluit van 14 november 2003 volstond te dezen, om de erkenning in te trekken. Er lijkt dan ook geen sprake van een strafsanctie voor het historisch passief.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, zijn er op het ogenblik van de bestreden beslissing wel degelijk nog non-conformiteiten. De verwerende partij heeft echter niet alleen met deze non-conformiteiten rekening gehouden maar ook met de huidige situatie en de positieve evolutie waarbij gemotiveerd werd waarom deze niet zouden volstaan en er alsnog tot intrekking werd overgegaan.

Het vierde middel is niet ernstig.

22. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

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, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys