RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 252.014 van 29 oktober 2021
in de zaak A. 234.830/VII-41.224

In zake: de BVBA SLACHTHUIS HEYST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rik Depla
kantoor houdend te 8310 Brugge
Karel van Manderstraat 123
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 22 oktober 2021, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van "[d]e beslissing van de minister van middenstand, zelfstandigen, KMO's, landbouw institutionele hervormingen en democratische vernieuwing van 14 oktober 2021 houdende intrekking van de erkenning met nummer 79 (erkenning 1.1.1) en de toelating met nummer ARE/ANT/043446 (toelating 2.3) voor de vestiging Slachthuis (vestigingseenheidsnummer 2.277.649.971 van de onderneming Slachthuis Heyst met nummer 0699.912.309)".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 oktober 2021, om 11.00 uur.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Frédérick Valcke, die *loco* advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

3.1. De verzoekende partij exploiteert een slachthuis in Heist-op-den-Berg.

3.2. De bestreden beslissing luidt:

> "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 heeft uw inrichting Slachthuis Heyst met ondernemingsnummer 0699.912.309 en vestigingseenheidsnummer 2.277.649.971 gelegen Mechelsesteenweg 101-103 te 2200 Heist-op-den-Berg, op 15 april 2019 een erkenning (1. 1. 1.) met nummer

79 en een toelating (2.3) met nummer AER/ANT/043446 verkregen voor de activiteiten:
- Slachthuis runderen (PL1 AC2 PR40);
- Slachthuis eenhoevigen (PL1 AC2 PR156);
- Verzenden waarbij afgeweken wordt van bepaalde temperatuursvoorwaarden (PL1 AC35 PR243).
In de periode tussen 19 september 2018 en 30 maart 2021 werden in uw inrichting verschillende inbreuken vastgesteld inzake het niet beschikken over de nodige erkenning, algemene hygiëne, infrastructuur, verzameling van dierlijke bijproducten, traceerbaarheid, etikettering, autocontrole, keuring, meldingsplicht, vervoersdocumenten en verschaffen van onjuiste inlichtingen aan het FAVV. De inbreuken werden nauwkeurig gespecifieerd in de processen-verbaal in het dossier.
Op grond van de vastgestelde inbreuken tijdens de inspecties van 12 maart 2021 en 30 maart 2021 werd u via een aangetekend schrijven d.d. 9 april 2021 in kennis gesteld van het voornemen van het FAVV om uw erkenning en toelating in te trekken, gebaseerd op artikel 15, §1,1°, 2°, 3°, 4° en 10° van het KB van 16 januari 2006.
Op 16 april 2021 heeft u, in toepassing van artikel 16, §2 van het KB van 16 januari 2006, tegen deze intentie tot intrekking van uw erkenning en toelating bezwaar ingediend bij het FAVV.
Op 3 mei 2021 vond er een hoorzitting bij DG Controle plaats. Tijdens deze hoorzitting werd overeengekomen dat, in de eerstvolgende dagen na de hoorzitting, een actieplan zou worden opgesteld opdat u de vastgestelde non-conformiteiten op een duurzame wijze zou remediëren, en dat na goedkeuring van het actieplan er een contract zou worden opgesteld tussen u en het FAVV. Het initiële actieplan werd onvoldoende bevonden en bijgevolg geweigerd. Het naleven ervan zou een onvoldoende vooruitgang voor het bedrijf met zich meebrengen. Uitzonderlijk werd u een uitstel van 1 week toegekend om tegemoet te komen aan de tekortkomingen en een aangepast actieplan op te stellen. Het contract, met inbegrip van het goedgekeurde actieplan, werd op 7 juli 2021 ondertekend.
Het FAVV heeft in toepassing van artikel 16, §3 van het bovenvermelde KB van 16 januari 2006, uw bezwaren onderzocht. Op 23 juli 2021 vond er een laatste controle plaats in uw inrichting om na te gaan of de punten van het voorgestelde actieplan waarvoor de termijn reeds was verstreken daadwerkelijk waren uitgevoerd. Tijdens deze controle werden opnieuw inbreuken vastgesteld inzake vervoersdocumenten, temperatuur, dierlijke bijproducten, autocontrole, algemene hygiëne, infrastructuur. Het FAVV was hierdoor van oordeel dat (artikel 15, § 1, 1°, 2° en 10° van het KB 16 januari 2006):

- de inrichting niet langer beantwoordt aan de vereisten inzake infrastructuur en uitrusting en waaraan niet binnen een redelijke termijn kunnen worden tegemoet gekomen;
- de exploitatievoorwaarden die van toepassing zijn op de inrichting niet meer worden nageleefd;

- inbreuken worden vastgesteld in het kader van de verplichtingen in uitvoering van het koninklijk besluit van 14 november 2003.
U werd van deze beslissing tot intrekking van de erkenning en de toelating in kennis gesteld via een aangetekend schrijven van 28 juli 2021.
In toepassing van artikel 16, §5 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tekende u beroep aan tegen deze beslissing op 2 augustus 2021.
Een beroepscommissie werd samengesteld en vond plaats op 27 september 2021. Tijdens de zitting van de beroepscommissie kreeg u de gelegenheid om uw bezwaren uiteen te zetten en bijkomende stukken neer te leggen.
Ik ben net zoals de beroepscommissie van oordeel dat:
Controles van het FAVV en het contract (actieplan):
De controles en hercontroles door het FAVV correct werden uitgevoerd. De procedure voor de kennisgeving van intentie van intrekking en de bevestiging van deze intrekking door het directoraat-generaal (DG) Controle van het FAVV werden conform de bepalingen van het bovenvermelde KB van 16 januari 2006 behandeld.
De beroepscommissie en ikzelf stellen bijkomend vast dat vooraleer DG Controle overging tot een definitieve intrekking, zij met u een dialoog is aangegaan hetgeen uiteindelijk heeft geresulteerd in een door u ondertekend contract inclusief actieplan op 7 juli 2021. Door het ondertekenen van dit contract verbond u zich om de inbreuken te verhelpen binnen een in onderlinge afspraak vastgestelde periode. U werd bovendien middels de ondertekening van dit contract formeel op de hoogte gesteld dat indien de overeengekomen afspraken niet door u werden nagekomen, de procedure van intrekking heropgestart zou worden.
De beroepscommissie en ikzelf stellen vast dat het initiële actieplan door DG Controle onvoldoende werd bevonden aangezien het een onvoldoende vooruitgang voor uw bedrijf met zich zou meebrengen. Uitzonderlijk werd aan u een uitstel van 1 week gegeven om een aangepast actieplan op te stellen.
In uw verweer stelt u dat u onvoldoende tijd heeft gekregen om de correctieve acties uit het actieplan uit te voeren. Dit gaat niet op vermits de correctieve acties zijn beschreven naar aanleiding van repetitieve inbreuken die meerdere malen werden vastgesteld en aan u ter kennis werden gebracht. Bovendien werden de termijnen in onderlinge overeenstemming vastgelegd.
I – Historiek en repetitiviteit van de inbreuken: sinds 22 februari 2019 werden er in uw inrichting verschillende inbreuken vastgesteld betreffende de infrastructuur, algemene hygiëne, verzameling van dierlijke bijproducten, traceerbaarheid, etikettering, autocontrole, keuring, meldingsplicht en onjuiste vervoersdocumenten.
A. de beroepscommissie en ikzelf stellen vast dat volgende inbreuken herhaaldelijk worden vastgesteld in de periode van 27 februari 2019 – 30 maart 2021:
- autocontrole;
- infrastructuur en hygiëne;
- identificatie en hantering van dierlijke bijproducten;
- traceerbaarheid en etikettering;

- vervoersdocumenten van karkassen: inbreuken betreffende conforme temperatuur (7°C) en traceerbaarheid.

B. Naast bovenstaande repetitieve inbreuken, stellen de beroepscommissie en ikzelf vast dat specifiek volgende repetitieve inbreuken opnieuw werden vastgesteld tijdens de laatste hercontrole op 23 juli 2021:

- de vervoersdocumenten van karkassen: inbreuken betreffende niet respecteren van de temperatuursvoorschriften (7°C) en de traceerbaarheid. Daarnaast wordt er op verschillende vervoersdocumenten vastgesteld dat er geen uitgangscontrole van de karkastemperatuur is geregistreerd (de temperatuur van de karkassen staat beschreven als een CCP);
- de identificatie en hantering van dierlijke bijproducten: het afvoeren van dierlijke bijproducten, zoals in het ACS-systeem beschreven, wordt op de werkvloer niet gevolgd: er is geen identificatie of er is een onjuiste identificatie van de dierlijke bijproducten. Daarnaast wordt er opnieuw de aanwezigheid van beschadigde dolavs vastgesteld. Er worden verschillende koppen aangetroffen die niet deugdelijk zijn afgesloten met een voorhoofdstop;
- de infrastructuur – ontoereikende hygiëne: er is een gevaar van kruiscontaminatie met categorie 1-materiaal (tevens door onzorgvuldig stockeren van materiaal), personeel dat buiten rookt in witte werkkledij zonder blauwe wegwerpschort, opnieuw dezelfde vaststelling van loskomende/beschadigde tegels en afschilferende muur, nog steeds een gat aanwezig in de deur van de darmwasserij, de rubber aan de deur van frigo 5 hangt nog steeds los en vertoont schimmel, aanwezigheid van verschillende koppen die onvoldoende gevild zijn, de handenwasbakken vertonen nog steeds gaatjes.

Naast deze inbreuken werd er tijdens de laatste controle van 23 juli 2021 vastgesteld dat bepaalde termijnen, zoals onderling overeengekomen in het actieplan van 7 juli 2021, niet werden gerespecteerd; namelijk:

- vervoersdocumenten (punt 3 van bijlage 2);
- controle en registratie CCP-temperatuur (punt 5 van bijlage 2);
- controle op de hygiëneregels (punt 6 van bijlage 2);
- afvalbeheer op de vloer (punt 8 van bijlage 2);
- controle staat infrastructuur (punt 10 van bijlage 2);

De beroepscommissie en ikzelf stellen uit het bovenstaande vast dat u het onderling overeengekomen contract en actieplan niet bent nagekomen.

De beroepscommissie en ikzelf stellen daarnaast vast dat doorheen het dossier een aantal tekortkomingen herhaaldelijk worden vastgesteld en blijven aanslepen. U werd hiervan in het verleden herhaaldelijk op gewezen. Deze inbreuken kwamen uitgebreid aan bod tijdens de bespreking van het actieplan en niettemin worden een aantal van deze inbreuken opnieuw worden vastgesteld tijdens de laatste controle. Er is dus sprake van herhaaldelijke non-conformiteiten met betrekking tot de onder punt B aangehaalde punten.

Een toonaangevend voorbeeld is de niet correcte identificatie en behandeling van dierlijke bijproducten. Dit betekent een reëel gevaar voor de volksgezondheid en dit voor een basisproduct zoals vlees in de dagelijkse voeding van de consument. Echter heeft u dit niet doen inzien

om het slachtproces en de bedrijfsvoering aan te passen en proactieve duurzame maatregelen te ondernemen. De noodzaak tot nauwere opvolging van de vastgestelde tekortkomingen en een efficiënte permanente remediëring vormden geen prioriteit voor u, zoals hieronder verder ook zal blijken.

II – Beheersing van het autocontrolesysteem:

De Europese regelgeving betreffende levensmiddelenhygiëne streeft naar een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en het leven van de mens en dit middels een risicoanalyse die op onafhankelijke, objectieve en transparante wijze dient te worden uitgevoerd. De exploitanten van levensmiddelenbedrijven (i.e. operatoren) moeten ervoor zorgen dat de levensmiddelen en diervoeders in alle stadia van de productie, verwerking en distributie in het bedrijf dat onder hun beheer valt, voldoet aan die voorschriften van de levensmiddelenhygiëne (in de geest van Verordening 178/2002 van het Europese Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden).

Gelet op bovenstaande doelstelling, heeft de wetgever voorzien dat operatoren een systeem van autocontrole moeten instellen, toepassen en handhaven opdat de veiligheid van hun producten is gegarandeerd. Dit systeem dient gebaseerd te zijn op het principe van Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP). Zo dient u corrigerende maatregelen te nemen indien een kritisch controlepunt (CCP) niet (volledig) onder controle is en daarnaast dient u duurzame procedures te implementeren teneinde na te gaan of de corrigerende maatregelen naar behoren functioneren. Hierbij dienen uiteraard ook regelmatig verificatieprocedures te worden uitgevoerd. Dit geheel aan maatregelen en duurzame procedures dient door u te worden gedocumenteerd, teneinde aan te tonen dat de maatregelen daadwerkelijk worden toegepast (zie artikel 5 van Verordening 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne).

Nationale (autocontrole)gidsen kunnen als leidraad dienen voor de naleving van bovenstaande verplichtingen inzake autocontrole. Voor België werd een generieke autocontrolegids voor slachthuizen, uitsnijderijen en inrichtingen voor de vervaardiging van gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren opgesteld door de Beroepsvereniging voor de Kalfsvleessector en de Federatie van het Belgisch Vlees. Deze gids (G-018) werd goedgekeurd door het FAVV.

Het adequaat en systematisch optreden bij afwijkingen is de hoeksteen om een procesbeheersing sluitend te maken. De beroepscommissie en ikzelf hebben doorheen het dossier vastgesteld dat het besef van de noodzaak van deze aanpak, ondanks de historiek van het slachthuis, pas op het moment van de hoorzitting voor de beroepscommissie door u wordt geuit. Daarnaast blijkt uit de verklaring tijdens de hoorzitting dat u voor wat betreft deze procesbeheersing volledig steunt op een externe factor (i.e.

consultancybedrijf Normec Foodcare) en aangeeft deze taak zelf niet meer te kunnen uitvoeren. De vervanging van deze externe factor op termijn door het aanwerven/opleiden van kwaliteitsverantwoordelijken verbonden aan het bedrijf zelf, is op het moment van de hoorzitting slechts ten dele een engagement en zeker niet te beschouwen als een reeds uitgevoerde maatregel tot interne procesbeheersing, vermits deze personen nog dienen opgeleid/aangeworven te worden.
De beroepscommissie en ikzelf kunnen dan ook niet anders dan vaststellen dat de structurele verbetering die u voorstelt om aan te tonen dat u wel in staat bent om autocontrole uit te voeren, volledig steunt op de aanwerving/opleiding van kwaliteitsverantwoordelijken die op het moment van de hoorzitting nog niet hun rol kunnen opnemen en er dus de facto niet zijn. Zoals blijkt uit het verslag van de hoorzitting, is er op het moment van de hoorzitting nog geen concreet opleidingsplan voor deze kwaliteitsverantwoordelijken en tevens geen concrete verbintenis van mevrouw Van Den Bosch (toekomstig kwaliteitsverantwoordelijke) voorhanden. Zij werkt namelijk momenteel nog als BMO voor het FAVV. Uw medewerker die tevens de functie van kwaliteitsverantwoordelijke zou opnemen, heeft tot op heden nog geen enkele opleiding gehad. Pas na de hoorzitting voegt u een aantal stukken toe aan het dossier waaruit blijkt dat de opleiding van deze kwaliteitsverantwoordelijken nog opgestart dient te worden en zelfs pas van start zal gaan zodra de Minister een beslissing in dit dossier heeft genomen.
Het door u laatst aangebrachte stuk (stuk 11 - stukkenbundel operator) is een voorbeeld van uw gebrek aan inzicht in het prioritair implementeren van acties om tot een autocontrolesysteem te komen. Tevens toont het aan dat u reactief handelt en wacht op de opmerkingen van het FAVV. Van iemand die actief is in de voedselketen wordt enige pro activiteit verwacht. Stuk 11 is een contract dat u heeft afgesloten met Normec Foodcare op 1 oktober 2021 (4 dagen na de hoorzitting van de beroepscommissie) en voorziet in een extra opvolging van de kwaliteitsnonnen, waaronder de opleiding van het personeel. Echter geeft dit toegevoegd stuk niet weer wat die verbintenis inzake opleiding van het personeel precies inhoudt (heeft deze ook betrekking op de opleiding van de kwaliteitsverantwoordelijken?) en wat de aanvangstermijn ervan is.Een extra element dat dit gebrek aan inzicht aantoont is het feit dat de OCI in haar laatste audit op uw bedrijf een non-conformiteit B heeft vastgesteld omtrent de afwezigheid van een gevarenanalyse voor de darmwasserij. Non-conformiteiten B dienen binnen de 6 maanden te worden opgelost, Volgens uw actieplan, diende deze gevarenanalyse tegen 30 juni 2020 te worden uitgevoerd. Het FAVV heeft tijdens haar controle van 28 oktober 2020 vastgesteld dat dit nog steeds niet was uitgevoerd.Al deze elementen, naast het feit dat Normec Foodcare volgens uw verklaringen nog maar sinds begin augustus 2021 werkzaam is voor uw slachthuis, tonen een reactief gedragspatroon aan naar aanleiding van de vaststellingen van het FAVV en zijn daarnaast onvoldoende concreet om een daadwerkelijke verbetering en engagement van u vast te stellen. U neemt als het ware pas stappen als er een definitieve intrekking van de erkenning dreigt.

III - Een bewustzijnsgebrek van voedselveiligheid (Food Safety Culture):
De inbreuken die werden vastgesteld in de periode vanaf februari 2019 en die aanleiding gaven tot de uiteindelijke definitieve intrekking in 2021 vinden voor een groot deel hun oorsprong in een bewustzijnsgebrek van voedselveiligheid vanwege de leiding/exploitant van het slachthuis. De talloze vaststellingen, maar vooral het herhaaldelijk karakter van identieke, door het FAVV vastgestelde tekortkomingen (zoals bijvoorbeeld dierlijke bijproducten en de vervoersdocumenten, maar ook de aanwezigheid van snel te verhelpen non-conformiteiten zoals een losgekomen rubber van een koelcel of beschadigde tegeltjes), werden telkenmale opgenomen in een proces-verbaal en u ter kennis gebracht. Een waargenomen gebrek, een korte periode van herstel waarin u o.a. op 15 april 2019 de definitieve erkenning verkreeg, gevolgd door opnieuw een terugval in repetitieve inbreuken, tonen duidelijk aan dat u er niet in slaagt om inbreuken op een consistent en permanente manier met de nodige daadkracht kan aanpakken zodat deze niet meer zouden voorvallen. Kortweg om afdoende structurele corrigerende maatregelen te nemen.
Dit wordt geïllustreerd door het feit dat, ondanks de jarenlange ondersteuning door een extern consultancybedrijf (Nutricert), het personeel nog steeds geen blijk geeft van voldoende opgeleid te zijn (bv. kruicontaminatie categorie 1-materiaal bij het uithalen van ruggenmerg of het onvoldoende gevilde koppen) of in staat is om die opleiding voldoende in praktijk om te zetten. Opleiding maar vooral de hiermee gepaard gaande en bijhorende mentaliteitswijziging zijn evenwel noodzakelijk. Dit gebrek aan bewustzijn werd reeds vastgesteld tijdens de beroepsprocedure in 2018 bij de toenmalige intrekking van de erkenning. Drie jaar later doet u beroep op een ander consultancybedrijf dat u naar eigen zeggen heeft doen inzien dat een autocontrole moet leven op de werkvloer. U heeft tot 5 oktober 2021 (ruim een week na de hoorzitting voor de beroepscommissie) gewacht om een opleidingsplan te genereren voor de nog aan te stellen interne kwaliteitsverantwoordelijken. U heeft in deze periode geen investeringen gedaan die noodzakelijk zijn om te beschikken over een autocontrolesysteem waarbij u niet afhankelijk bent van een externe consultant. Tot op heden voert een extern consultancybedrijf een quasi politionele taak uit naar het personeel toe, hetgeen niet houdbaar is op lange termijn en aldus niet kan aanzien worden als een duurzame oplossing.
IV - Geen proactieve ingesteldheid noch duurzame structurele remediëringen:
Een administratieve maatregel, zoals in casu de intrekking van een erkenning, wordt niet genomen omwille van het feit dat een bepaalde inbreuk op een bepaald moment wordt vastgesteld, maar omwille van het feit dat er gedurende een hele periode gelijkaardige inbreuken telkens opnieuw worden vastgesteld en aldus een gebrek aan een duurzame aanpak wordt vastgesteld. Het is niet voldoende om na de beslissing van het FAVV tot intrekking d.d. 27 juli 2021 een nieuw consultancybedrijf in te zetten en inderhaast medewerkers te zoeken die de rol van kwaliteitsverantwoordelijke op zich zouden kunnen nemen zonder dat deze hiertoe eerst opleiding hebben gekregen. Van iemand die actief is in de

levensmiddelensector wordt verwacht dat hij proactief te werk gaat en niet louter reactief handelt naar aanleiding van inbreuken vastgesteld door het FAVV. Autocontrole is immers een basisprincipe van het Europese voedselveiligheidsbeleid, waaraan ook u aan te voldoen heeft, maar waar u, tijdens de hoorzitting voor de beroepscommissie heeft toegegeven dat u over onvoldoende kennis beschikt om de principes en doelstellingen van autocontrole op dagelijkse basis te implementeren in de inrichting en daarvoor volledig steunt op een externe partner.
Op basis van het ganse dossier ben ik niet overtuigd van het feit dat u een duurzame en structurele aanpak hanteert noch een gewijzigd gedrag en mentaliteit kan aantonen. U kan niet aantonen dat u de basisprincipes toegepast. Tot slot ontbreekt het besef van de ernst en de urgentie van de situatie.
U dient te beseffen dat u fungeert als belangrijke schakel in de levensmiddelenindustrie en dat de reeds door u ondernomen acties geen voldoende remediëring van de repetitieve non-conformiteiten opleveren. De beroepscommissie en ikzelf concluderen hieruit dat u de kwaliteit en de voedselveiligheid van het eindproduct aan de consument niet kan garanderen, wiens gezondheid aldus een zeker risico loopt bij het nuttigen van gecontamineerde producten.
De beroepscommissie adviseerde het volgende:
‘Gelet op al de elementen en stukken in het dossier en de argumenten en stukken die tijdens de hoorzitting van de beroepscommissie werden geformuleerd op 27 september 2021 zowel door de vertegenwoordigers van DG Controle als door de operator alsmede de bijkomende neergelegde stukken op 5 oktober 2021, komt de beroepscommissie tot de conclusie dat:
- de controles en de hercontroles door het FAVV correct werden uitgevoerd;
- de procedure voor de kennisgeving van de intentie tot intrekking van de erkenning en de bevestiging ervan door het bestuur Controle van het FAVV conform de bepalingen van het KB van 16 januari 2006 werd gevolgd;
- de PV's in het dossier van de beroepscommissie volgens artikel 3, § 4 van het Controlebesluit van 22 februari 2001 gelden tot het tegendeel is bewezen;
- de operator er niet in slaagt om de meeste inbreuken zoals vastgesteld tijdens de laatste hercontrole van 23 juli 2021 te weerleggen of een duurzame en structurele oplossing heeft geïmplementeerd noch de beroepscommissie heeft overtuigd van een proactieve aanpak teneinde de herhaaldelijk vastgestelde niet-conformiteiten of gelijkaardige inbreuken in de toekomst te vermijden;
- er in casu op voldoende wijze is aangetoond dat artikel 15, § 1, 1°, 2° en 10° j° 16, § 3 van het KB van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het FAVV van toepassing is en
adviseert de beroepscommissie om de beslissing van DG Controle d.d. 28 juli 2021 tot het intrekken van de intrekking van erkenning (1.1.1.) met nummer 79 en toelating (2.3) met nummer AER/ANT/043446 verkregen voor activiteiten:

- Slachthuis runderen (PL1 AC2 PR40)
- Slachthuis eenhoevigen (PLI AC2 PR156)
- Verzenden waarbij afgeweken wordt van bepaalde temperatuursvoorwaarden (PL1 AC35 PR243)
voor de vestiging Slachthuis Heyst (vestigingseenheidnummer 2.277.649.971 van de onderneming Slachthuis Heyst met nummer 0699.912.309), gelegen te Mechelsesteenweg 101-103 te 2220 Heist-op-den-Berg, te bevestigen."
Na controle van het administratief dossier, uw verweerschrift en de door u neergelegde stukken besluit ik het advies en de motieven van de beroepscommissie te volgen. Het betrokken advies wordt als bijlage van deze brief gevoegd.
Op grond van al het voorgaande en gelet op artikel 16, §5, van het bovenvermelde Koninklijk besluit van 16 januari 2006 beslis ik om de volgende erkenning en toelating voor de vestiging Slachthuis Heyst (vestigingseenheidnummer 2.277.649.971 van de onderneming Slachthuis Heyst met nummer 0699.912.309), gelegen te Mechelsesteenweg 101-103 te 2220 Heist-op-den-Berg in te trekken en dit met onmiddellijke ingang vanaf ontvangst van dit schrijven: erkenning (1.1.1.) met nummer 79 en toelating (2.3) met nummer AER/ANT/043446 voor activiteiten:
- Slachthuis runderen (PL1 AC2 PR40)
- Slachthuis eenhoevigen (PL1 AC2 PR156)
- Verzenden waarbij afgeweken wordt van bepaalde temperatuursvoorwaarden (PL1 AC35 PR243)
[…] ".

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.

Er kan geen rekening worden gehouden met wat over deze voorwaarden eventueel in latere stukken of op de terechtzitting nog wordt aangevoerd. De verwerende partij kan immers daarop niet meer doeltreffend reageren in een procedure die op grond van artikel 22 van de RvS-wet essentieel

schriftelijk is. Evenmin kan de auditeur daarover niet meer op een goed voorbereide en deugdelijke wijze advies verlenen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

5. In een eerste middel voert de verzoekende partij een schending aan van het onpartijdigheidsbeginsel. In een eerste onderdeel stelt zij dat de beroepscommissie als dusdanig niet onpartijdig is. In een tweede onderdeel voert zij aan dat de ambtenaar die het dossier behandelde in de beroepsprocedure niet onafhankelijk, noch onpartijdig zou zijn geweest.

Beoordeling

6. De schending van het onpartijdigheidsbeginsel wegens de samenstelling van de beroepscommissie lijkt door de verzoekende partij niet eerder te zijn opgeworpen, noch tijdens het verhoor, noch in de verweernota.

Voorts wordt niet beweerd, noch aangetoond dat de voorzitter van de beroepscommissie een rechtstreeks of persoonlijk belang zou hebben. Er worden evenmin concrete gegevens aangevoerd waaruit een subjectieve partijdigheid zou kunnen worden afgeleid.

Opdat een schending van het onpartijdigheidsbeginsel zou kunnen worden aangenomen, volstaat het niet dat de verzoekende partij voor de Raad van State zich in het algemeen over de subjectieve partijdigheid van dit lid beklaagt, maar moet zij precieze feiten of concrete aanwijzingen aanvoeren die de beweerde partijdigheid aantonen. Bovendien moet blijken dat de partijdigheid van dit lid het hele college heeft kunnen beïnvloeden.

De samenstelling van de beroepscommissie is geregeld in artikel 16, §5, lid 2, 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). De commissie bestaat uit een vertegenwoordiger van de diensten van de gedelegeerd bestuurder van het Agentschap, een vertegenwoordiger van het bestuur controlebeleid, een vertegenwoordiger van de juridische dienst van het Agentschap en een externe deskundige. De toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel moet verenigbaar zijn met de aard, de structuur van het bestuur. Het koninklijk besluit voorziet zelf dat een vertegenwoordiger van de diensten van de gedelegeerd bestuurder deel uitmaakt van de beroepscommissie die advies verleent aan de minister.

De omstandigheid dat de verzoekende partij enkel gehoord wordt door een instantie die in het kader van de beroepsprocedure voor de minister een adviesinstantie is, toont niet aan dat daardoor de onpartijdigheid in het gedrang wordt gebracht. De adviesinstantie is immers samengesteld uit verschillende leden waaronder ook een externe deskundige. Artikel 16, § 5, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 regelt de beroepsprocedure inzake de schorsing of intrekking van de erkenning of toelating. Op grond van artikel 16, § 5, eerste lid, van dit koninklijk besluit hoort de beroepscommissie de insteller van het administratief beroep. De procedure lijkt aldus correct te zijn gevolgd. De kritiek van de verzoekende partij op deze procedure zoals uitgewerkt in het koninklijk besluit toont geen schending van het onpartijdigheidsbeginsel aan.

7. Volgens de verzoekende partij kan de dossierbehandelaar in graad van beroep niet onpartijdig zijn omdat ze voor het FAVV werkt en dus onder hiërarchisch toezicht staat van Jos D.

De mogelijke partijdigheid van de betrokken dossierbehandelaar werd niet eerder in de procedure opgeworpen.

De loutere omstandigheid dat de dossierbehandelaar in beroep ook werkzaam zou zijn voor het FAVV onder hiërarchisch toezicht van Jos D. -wat overigens door de verwerende partij wordt betwist - maakt op zich geen schending van het onpartijdigheidsbeginsel uit.

Artikel 16, §5, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 bepaalt de procedure om beroep aan te tekenen bij een beroepscommissie en de navolgende beslissing van de minister. Deze bepaling voorziet er niet in dat het advies voorafgaandelijk aan de betrokkene dient te worden meegedeeld. Het niet voorafgaandelijk meedelen van het advies wijst niet op partijdigheid van de dossierbehandelaar maar is een gevolg van de procedure zoals voorzien in artikel 16, §5. Volgens deze bepaling neemt de minister of zijn afgevaardigde de beslissing binnen de 15 dagen na de beroepscommissie op basis van het advies. Er wordt niet meer voorzien in de mogelijkheid om na de beroepscommissie opnieuw een bezwaar in te dienen waarmee de minister nog rekening zou moeten houden. Het komt aan de beroepscommissie op grond van artikel 16, § 5, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 enkel toe om een advies te verlenen inzake de schorsing of intrekking van de erkenning of toelating. De minister of zijn afgevaardigde zal dan op basis van dit advies een eindbeslissing nemen over het beroep. De beroepsprocedure legt niet de mogelijkheid vast voor de operator om na de hoorzitting van de beroepscommissie nog een nota in te dienen met een overzicht van de nieuwe maatregelen die hij heeft genomen. Daarbij kan worden gewezen op de korte termijn van 15 dagen die artikel 16, § 5, derde lid, aan de minister oplegt om een eindbeslissing te nemen. Deze korte termijn lijkt een bijkomend onderzoek naar de waarachtigheid en het afdoend karakter van de maatregelen genomen na de hoorzitting uit te sluiten.

Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

8. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de hoorplicht, de motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet).

Beoordeling

9. De hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat in beginsel tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die van aard is om zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem vooraf de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen.

Wanneer het bestuur het voornemen heeft om ten aanzien van een bestuurde een maatregel te nemen die hem op een meer dan geringe wijze nadelig in zijn belangen raakt en onder andere wanneer die maatregel gesteund is op zijn gedrag dat hem als een tekortkoming wordt aangerekend, is het bestuur ertoe gehouden - vooraleer de maatregel te nemen - de bestuurde de mogelijkheid te geven om op nuttige wijze zijn standpunt daarover te doen kennen.

10. De verzoekende partij werd op 27 september 2021 gehoord door de beroepscommissie. Zij diende ook een verweernota in naar aanleiding van deze hoorzitting.

De hoorplicht vereist in beginsel niet dat de betrokkene kan afdwingen dat deze plicht ten overstaan van de beslissende overheid zelf wordt uitgeoefend. Het volstaat dat de betrokkene zich met kennis van zaken schriftelijk kan uiten en dat het beslissend orgaan op het ogenblik van de beslissing kennis kan nemen van het standpunt van de bestuurde. De verzoekende partij kon te dezen haar standpunt formuleren in de verweernota die zij naar aanleiding van de hoorzitting van de beroepscommissie heeft neergelegd. Op de hoorzitting zelf kon

ze haar standpunt mondeling toelichten. Het blijkt niet dat de minister of zijn afgevaardigde geen kennis had van het standpunt van de verzoekende partij bij het nemen van de bestreden beslissing. In die beslissing wordt integendeel verwezen naar de hoorzitting en naar de verweernota en wordt net zoals de beroepscommissie in haar advies, ingegaan op de door de verzoekende partij in haar verweer ontwikkelde argumentatie (bijvoorbeeld in verband met de autocontrole).

Uit artikel 16, §5,van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 volgt niet dat de minister aanwezig zou dienen te zijn op de hoorzitting. Evenmin blijkt uit deze bepaling dat betrokkene dient gehoord te worden door de minister. Er wordt enkel bepaald dat de betrokkene in voorkomend geval gehoord wordt door de beroepscommissie. De minister neemt de eindbeslissing op basis van dit advies. Zoals eerder vermeld is na het advies van de beroepscommissie geen nieuwe mogelijkheid tot verweer voorzien. De beroepsprocedure legt niet de mogelijkheid vast voor de operator om na de hoorzitting van de beroepscommissie nog een nota in te dienen met een overzicht van de nieuwe maatregelen die hij heeft genomen. Daarbij kan worden gewezen op de korte termijn van 15 dagen die artikel 16, § 5, derde lid, aan de minister oplegt om een eindbeslissing te nemen. Deze korte termijn lijkt een bijkomend onderzoek naar de waarachtigheid en het afdoend karakter van de maatregelen genomen na de hoorzitting uit te sluiten.

11. De schending van de motiveringsplicht wordt niet aangetoond. Uit de bestreden beslissing blijkt dat deze gemotiveerd is en dat de verzoekende partij zich wat betreft de motieven zinvol in rechte zou kunnen verweren tijdens de procedure voor de Raad van State. De wens van de verzoekende partij om na de procedure voor de beroepscommissie en voor de beslissing van de minister nog een extra beroepsmogelijkheid in te lassen volstaat niet om de schending van de formele motiveringsplicht aan te tonen. Een bijkomende nota is niet voorzien zodat de minister de motiveringsplicht niet heeft geschonden door geen rekening te houden met een niet voorzien stuk.

Het tweede middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

12. In een derde middel meent de verzoekende partij dat de onwettigheidsexceptie dient te worden toegepast op artikel 16, §5, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006.

Beoordeling

13. De verzoekende partij laat na om dit middel uit te werken. Zeker in het kader van een vordering tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid dient het middel duidelijk uiteengezet te worden zodat op het eerste gezicht kan geoordeeld worden of het middel enige ernst vertoont. Het is te dezen niet duidelijk met welke hogere rechtsnorm de verzoekende partij artikel 16, §5, strijdig acht.

Het derde middel is niet ernstig.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van de verzoekende partij

14. Een vierde middel betreft de schending van de artikelen 14, 15 en 16 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006, van artikel 54.2 e) van 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, van het evenredigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet.

Beoordeling

15. De verwerende partij zet in de bestreden beslissing uitvoerig uiteen waarom de recente inspanningen niet volstaan. Zo is er op het ogenblik van de hoorzitting slechts sprake van een engagement met betrekking tot de procesbeheersing aangezien de betrokken personen nog dienen te worden opgeleid of aangeworven. De opleiding van de kwaliteitsverantwoordelijken dient nog te worden opgestart. Er is sprake van een reactief gedragspatroon. Op basis van de vaststellingen wordt besloten dat een structurele en duurzame aanpak ontbreekt. Er is geen wijziging in de mentaliteit en het gedrag. De ernst van de situatie is niet doorgedrongen.

De verwerende partij blijkt dus bij haar beoordeling op het eerste gezicht rekening te hebben gehouden met de door de verzoekende partij aangevoerde verbeteringen tijdens de hoorzitting. De verwerende partij gaat niet louter uit van een momentopname, met name de maatregelen die na de hoorzitting werden genomen door het bedrijf, maar houdt ook rekening met de voorgeschiedenis van de huidige juridische entiteit waarbij de inbreuken een steeds

wederkerend karakter hebben. Dit wordt in de bestreden beslissing met zoveel woorden gezegd.

Daaruit blijkt op het eerste gezicht dat de minister met de nieuwe maatregelen van de verzoekende partij rekening heeft gehouden en laat de motivering toe te achterhalen waarom deze maatregelen niet tot een andere conclusie leiden. Er is voldaan aan de formele motiveringsplicht.

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

In zoverre de verzoekende partij met haar uiteenzetting over nieuwe maatregelen zou willen aantonen dat deze maatregelen de vastgestelde tekortkomingen wegwerken, komt het aan de Raad van State niet toe, en zeker niet in het kader van een vordering tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid, om zijn eigen oordeel in de plaats te stellen van het bestuur. Het komt de Raad van State niet toe om zelf een onderzoek te voeren naar de waarachtigheid en het afdoend karakter van de genomen maatregelen en op grond daarvan te oordelen of er al dan niet tot intrekking kan worden overgegaan.

De verzoekende partij meent dat er onvoldoende rekening werd gehouden met het gunstige missierapport van 27 augustus 2021. Dit lijkt op het

eerste gezicht betrekking te hebben op de opvolging van een salmonellabesmetting. Zij zet niet uiteen hoe dit de bestreden beslissing tot intrekking kon beïnvloeden.

16. Met betrekking tot het vastgestelde gevaar voor de volksgezondheid blijkt dat de verzoekende partij de beslissing veeleer selectief leest. Het gevaar voor de volksgezondheid wordt door de verwerende partij afgeleid uit de niet correcte identificatie en behandeling van dierlijke bijproducten. De bestreden beslissing besluit ook dat de verzoekende partij een belangrijke schakel is in de levensmiddelenindustrie en dat de genomen acties niet volstaan om de herhaaldelijke non-conformiteit op te lossen. Hierdoor kan de kwaliteit en de veiligheid van het eindproduct voor de consument niet gegarandeerd worden, wiens gezondheid dus risico kan lopen.

De verzoekende partij weerlegt niet de vaststelling in de bestreden beslissing : “U dient te beseffen dat u fungeert als belangrijke schakel in de levensmiddelenindustrie en dat de reeds door u ondernomen acties geen voldoende remediering van de repetitieve non-conformiteiten opleveren. De beroepscommissie en ikzelf concluderen hieruit dat u de kwaliteit en de voedselveiligheid van het eindproduct aan de consument niet kan garanderen, wiens gezondheid aldus een zeker risico loopt bij het nuttigen van gecontamineerde producten”.

De verwerende partij handelt niet onwettig en gaat evenmin de grenzen van de redelijkheid te buiten wanneer zij ter bescherming van de veiligheid van de voedselketen en van de volksgezondheid in het algemeen, die belangen zwaarder laat doorwegen dan de louter commerciële en sociaal-economische belangen van de exploitant.

In de huidige stand van het geding toont de verzoekende partij niet aan dat de bestreden beslissing dermate afwijkend is van wat een naar

redelijkheid oordelende overheid zou beslissen, waardoor er op het eerste gezicht geen sprake kan zijn van een kennelijk onredelijke of disproportionele maatregel.

Het vierde middel is niet ernstig.

17. 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 te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig oktober tweeduizend eenentwintig, 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**