

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.539 van 19 januari 2023
in de zaak A. 228.605/VII-40.588.**

In zake : de BVBA PIT-STOP 2
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk De Keuster
 kantoor houdend te 2980 Sint-Antonius - Zoersel
 Handelslei 60
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Van Heuven
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Cogels Osylei 61

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 juli 2019, strekt tot de
nietigverklaring van de “[b]eslissing van het FAVV dd. 12 juli 2019 waarbij [de
bvba PIT-STOP 2] bevolen wordt de winkel aan de Vier-Windenstraat 7 te
Sint-Jans-Molenbeek te sluiten na maandag 21 juli 2019 voor de eindconsument”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 245.214 van 19 juli 2019 is de vordering tot
schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de
bestreden beslissing ingewilligd.

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

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

Eerste auditeur Anja Somers heeft op 26 juli 2022 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 december 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anne Duchez, die *loco* advocaten Dirk De Keuster en Dirk Van Heuven verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Joost Hoste, 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 baat een detailhandel uit, enerzijds in (vers) vlees, anderzijds in andere levensmiddelen.

Zij beschikt hiertoe over twee toelatingen vanwege de verwerende partij.

De verzoekende partij verkoopt halalproducten, die zij invoert via groothandelaars, voornamelijk vanuit het buitenland.

Zij bekwam deze toelatingen in de loop van het jaar 2017.

3.2. Na diverse ongunstige controles van de inrichting door de verwerende partij wordt aan de verzoekende partij op 1 maart 2019 de intentie tot intrekking van haar toelatingen overgemaakt, conform artikel 16, § 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).

3.3. Conform artikel 16, § 2, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 heeft de verzoekende partij op 8 maart 2019 haar bezwaren geuit, waarbij zij tevens gevraagd heeft om te worden gehoord.

De verzoekende partij wordt bij monde van haar zaakvoerder gehoord op 18 maart 2019. Er wordt haar medegedeeld dat zij een laatste kans krijgt om corrigerende acties voor te stellen.

3.4. Op 28 maart 2019 vindt een hercontrole plaats.

Negen van de twintig willekeurig geselecteerde producten zijn niet of niet afdoende geëtiketteerd.

Opnieuw wordt een proces-verbaal van overtreding opgemaakt en worden de niet-conforme producten in beslag genomen.

3.5. De verwerende partij bevestigt op 3 april 2019 de intrekking van de toelating van de verzoekende partij op grond van artikel 16, § 3, van het koninklijk besluit van 16 januari 2006.

De verzoekende partij tekent beroep aan bij de beroepscommissie.

3.6. Op 29 april 2019 wordt de verzoekende partij gehoord bij monde van haar twee zaakvoerders.

3.7. De beroepscommissie adviseert de intrekkingbeslissing te schorsen, zij het onder voorwaarden:

“1/ Dat naast eventuele geplande inspecties voorzien in het regulier inspectieplan van het FAVV voor deze vestiging, tevens een door de exploitant te betalen onaangekondigde inspectie van het FAVV wordt uitgevoerd, telkens in het derde en vierde kwartaal van 2019 en in het eerste kwartaal van 2020.

2/ Tijdens deze extra inspecties worden telkens:

2.1. Voor drie willekeurig gekozen voorverpakte producten het etiket volledig gecontroleerd aan de hand van de FAVV-checklist DIS 3352 Levensmiddelen: VERPAKKING EN ETIKETTERING (INCLUSIEF HANDELSNORMEN);

2.2. Voor zeventien willekeurig gekozen voorverpakte producten (andere producten dan de in punt 2.1 vermelde levensmiddelen) het etiket gecontroleerd op de taal, de vermelding van de allergenen, de houdbaarheidsdatum, het lotnummer zonder gebruik te maken van de checklist DIS 3352;

2.3. Een controle uitgevoerd van de infrastructuur en hygiëne aan de hand van de FAVV-checklist DIS 3309 detailhandel met toelating (zonder verwerking): INFRASTRUCTUUR, INRICHTING EN HYGIENE.

3/ Zodra enig resultaat van de inspecties bedoeld onder 1/ de beoordeling ‘ongunstig’ wordt vastgesteld bij toepassing van enige onder 2.1 en 2.3 opgenomen checklist gestuurde controle of indien minstens 1 van de onder 2.2 genoemde producten het resultaat niet conform is, wordt de intrekking van de toelatingen 1.1. en 2.1 onder nummer AER/BRU/028577 als detailhandel en vleeswinkel definitief.

Indien voor of tijdens de voorziene periodes de versies van checklisten aangepast worden, zijn het de nieuwe versies die gehanteerd zullen worden en van tel zijn tijdens deze inspectie.

Indien de resultaten van alle inspecties bedoeld onder 1/ voor alle checklisten hernomen onder 2.1 en 2.3 en de onder 2.2 genoemde producten ‘gunstig’ of ‘gunstig met opmerkingen’ beoordeeld worden en al deze controles dus als conform kunnen worden beschouwd, wordt de procedure tot intrekking van

de toelating zonder voorwerp per 31 maart 2020”.

3.8. Op 9 mei 2019 beslist de minister het advies van de beroepscommissie integraal te volgen.

Deze beslissing concludeert:

“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 toelating 1.1. Detailhandel in levensmiddel en de toelating 2.1 Vleeswinkel verkregen met nummer AER/BRU/028577 voor de activiteiten Detailhandelaar - productie en niet-ambulante detailhandel in levensmiddelen (PL29 AC96 PR52) en Slagerij - productie en niet-ambulante detailhandel in levensmiddelen (PL9 AC96 PR168) van Pit-Stop 2 met ondernemingsnummer 0543.317.388 en vestigingseenheidsnummer 2.235.990.253 gelegen in Vier-Windenstraat 7 te 1080 Sint-Jans-Molenbeek te behouden onder volgende voorwaarden:

1/ Dat naast eventuele geplande inspecties voorzien in het regulier inspectieplan van het FAVV voor uw vestiging, tevens een door u te betalen onaangekondigde inspectie van het FAVV wordt uitgevoerd, telkens in het derde en vierde kwartaal van 2019 en in het eerste kwartaal van 2020.

2/ Tijdens deze extra inspecties worden telkens:

2.4. Voor drie willekeurig gekozen voorverpakte producten het etiket volledig gecontroleerd aan de hand van de FAVV-checklist DIS 3352 Levensmiddelen:

VERPAKKING EN ETIKETTERING (INCLUSIEF HANDELS-NORMEN);

2.5. Voor zeventien willekeurig gekozen voorverpakte producten (andere producten dan de in punt 2.1 vermelde levensmiddelen) het etiket gecontroleerd op de taal, de vermelding van de allergenen, de houdbaarheidsdatum, het lotnummer zonder gebruik te maken van de checklist DIS 3352;

2.6. Een controle uitgevoerd van de infrastructuur en hygiëne aan de hand van de FAVV-checklist DIS 3309 detailhandel met toelating (zonder verwerking):

INFRASTRUCTUUR, INRICHTING EN HYGIENE.

3/ Zodra enig resultaat van de inspecties bedoeld onder 1/ de beoordeling ‘ongunstig’ wordt vastgesteld bij toepassing van enige onder 2.1 en 2.3 opgenomen checklist gestuurde controle of indien voor minstens 1 van de onder 2.2 genoemde producten het resultaat niet conform is, wordt de intrekking van de toelatingen 1.1. en 2.1 onder nummer AER/BRU/028577 als detailhandel en vleeswinkel definitief.

Indien voor of tijdens de voorziene periodes de versies van checklisten aangepast worden, zijn het de nieuwe versies die zullen gehanteerd worden en van tel zijn tijdens deze inspectie.

Indien de resultaten van alle inspecties bedoeld onder 1/ voor alle checklisten hernomen onder 2.1 en 2.3 en de onder 2.2 genoemde producten ‘gunstig’ of

‘gunstig met opmerkingen’ beoordeeld worden en al deze controles dus als conform kunnen worden beschouwd, wordt de procedure tot intrekking van de toelating zonder voorwerp per 31 maart 2020”.

3.9. Op 12 juli 2019 vindt een onverwachte controle plaats in de inrichting van de verzoekende partij.

De controle inzake infrastructuur, inrichting en hygiëne wordt als ‘gunstig met opmerkingen’ beoordeeld.

De uitgebreide controle inzake etikettering, die ingevolge de beslissing van de minister moet worden uitgevoerd op drie producten, resulteert ook in de beoordeling ‘gunstig met opmerkingen’.

Vervolgens wordt betreffende zeventien producten een ‘quick-scan’ uitgevoerd, waarbij telkens het etiket wordt gecontroleerd op de taal, de vermelding van de allergenen, de houdbaarheidsdatum en het lotnummer.

Deze controle is ongunstig voor zeven van de zeventien producten.

3.10. Op 12 juli 2019 wordt de bestreden beslissing genomen. Deze besluit tot de definitieve intrekking op grond van volgende vermeldingen:

Standaard controle
CONTEXT
Er wordt een quickscan etikettering van 17 willekeurige producten uitgevoerd.
1. Zijn alle verplichte vermeldingen* (zie hieronder) duidelijk zichtbaar, duidelijk leesbaar, onuitwisbaar en in de juiste taal ? De verplichte vermeldingen op het etiket moeten worden vermeld in de taal van het taalgebied waar de producten in de handel worden gebracht, d.w.z. in het Nederlands en in het Frans voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
2. Kunnen de allergenen duidelijk worden onderscheiden van de rest van de ingrediënten ?
3. Is de datum van minimale houdbaarheid/de uiterste consumptiedatum onveranderd?
4. Is er een partijnummer ? (Bemerking : het partijnummer kan worden vervangen door THT/TGT indien minstens de dag en de maand worden vermeld)

VASTSTELLINGEN

Tijdens de controle op 12 juli 2019 werd het etiket van 17 willekeurig gekozen producten gecontroleerd. Een verslag hiervan kan worden bekeken in de bijlage 'Quickscan etikettering'.

7 voorverpakte producten die werden gecontroleerd in de quickscan op de wettelijke verplichte vermeldingen zijn niet conform.

Deze producten worden inbeslag genomen, een inventaris wordt beschreven in PV 2754/19/0071/BRU.

Beoordeling controle ☐ Gunstig ☐ Gunstig met opmerkingen ☒ Ongunstig

Opmerking operator : Commentaar controleur:

* U dient na maandag 21/07/2019 de winkel te sluiten voor de eindconsument.

Indien zou blijken dat u nog steeds geopend bent na bovenvermelde datum dan zal de winkel door het FAVV worden verzegeld.

Opmerking controleur : Controle in het kader van een definitieve intrekking van de FAVV toelating.

Op 1 maart 2019, wordt de brief "beslissing tot intrekking van de toelating" naar de operator verstuurd. Op 8 maart 2019 tekende de operator beroep aan er vond een hoorzitting plaats op 18 maart 2019.

Op 28 maart 2019 vond er een hercontrole plaats om de gegrondheid van de bezwaren te kunnen vaststellen. Er werden nog tal van inbreuken vastgesteld. De operator werd hiervan via aangetekend schrijven in kennis gesteld op 3 april 2019.

Een beroepscommissie werd samengesteld op 29 april 2019 om de bezwaren van de operator uiteen te zetten.

De commissie adviseerde om de intrekking van de toelating op te schorten onder bepaalde voorwaarden. Dit advies werd gevolgd door minister Ducarme. Operator werd hiervan op de hoogte gebracht via een aangetekend schrijven op 9 mei 2019.

Gezien de voorwaarden die vermeld werden in de brief van Minister Ducarme werden geschonden wordt de toelating definitief ingetrokken.

(7 voorverpakte producten die werden gecontroleerd in de quickscan op de wettelijke verplichte vermeldingen zijn niet conform) Op basis van de vaststellingen wordt er een Proces-verbaal van overtreding opgesteld.

De affiche van FAVV toelating wordt tijdens de controle verwijderd en meegenomen naar het bureau van LCE Brussel.

Op basis van de vaststellingen zal er een Proces-verbaal van overtreding worden opgemaakt.

Het wordt toegestaan om de producten (voornamelijk de snel bederfbare bv vlees, groenten en fruit) nog te verhandelen. Hetzij deze te verkopen op zaterdag 13/07/2019, zondag 19/07/2019 en maandag 21/07/2019 (winkel mag geopend blijven) en/of deze op een correcte manier te transporteren naar de andere vestiging te Antwerpen. U dient hierbij een correcte tracerings op te stellen. Vanaf heden mag u geen nieuwe bestellingen meer aannemen van uw leveranciers.

*** VERVOLG**



Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen
DG CONTROLE
BRUSSEL
www.favv.be
 ON 0267.387.230

Food Safety Center
 Kruidtuinlaan 55
 B-1000 Brussel
 Tel: 02/211 92 00
 Fax: 02/211 91 80
 info.BRU@favv.be

BIJLAGE BIJ HET CONTROLEVERSLAG VAN vrijdag 12 juli 2019 12:32:43

QUICKSCAN ETIKETTERING					
Identificatie operator					
VEN operator	2.235.990.253				
Naam	Pit-Stop 2				
Adres	Vier-Windenstraat 7 1080 Sint-Jans-Molenbeek				
Standaardcontrole					
CONTEXT					
Gecontroleerde items :					
1. Zijn alle verplichte vermeldingen * (zie hieronder) duidelijk zichtbaar, duidelijk leesbaar, onuitwisbaar en in de juiste taal ? De verplichte vermeldingen op het etiket moeten worden vermeld in de taal van het taalgebied waar de producten in de handel worden gebracht, d.w.z. in het Nederlands en in het Frans voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.					
2. Kunnen de allergenen duidelijk worden onderscheiden van de rest van de ingrediënten ?					
3. Is de datum van minimale houdbaarheid/de uiterste consumptiedatum onveranderd?					
4. Is er een partijnummer ? (Bemerking : het partijnummer kan worden vervangen door THT/TGT indien minstens de dag en de maand worden vermeld)					
* Verplichte vermeldingen die moeten worden vertaald (VO 1169/2011) :					
Productbenaming / Ingrediëntenlijst / Allergenen (indien er geen enkele ingrediëntenlijst is : "bevat : ...") / nettohoeveelheid / THT - TGT/ Specifieke bewaarvoorwaarden - gebruiksvoorwaarden / land van oorsprong / gebruiksaanwijzing / alcoholvolumegehalte indien >1,2 % / Voedingswaardevermelding : energiewaarde + vetten, verzadigde vetzuren, gluciden, suikers, eiwitten, zout / alle bijkomende verplichte informatie voor types of categorieën van specifieke voedingsmiddelen					
VASTSTELLINGEN					
Productomschrijving		1. Vertaling*	2. Allergenen*	3. TGT/THT*	4. Partijnummer*
1.	Snackline - Geëxtrudeerde maissnack met pizzasmaak, 125 gram	C	C	C	C
2.	Feiny Biscuits - Wafels met vanillesmaak vulling, 250 gram	C	C	C	C
3.	Woogie - Gemengde kauwsnoepjes met fruitsmaak, 500 gram	C	C	C	C
4.	Sebahat - Sesampasta, 550 gram	C	C	C	C
5.	ROBERT - Cocktail worstjes van rundvlees met kip, 425 gram	C	C	C	C
6.	Spar - Assortiment hamburgerbroodjes brioche voorgesneden, 200 gram	C	C	C	C
7.	ABK - Baritoné, 210 gram	C	C	C	C
8.	Halal Food Beynur - Alaska Pollak plankje gepaneerd en voorgebakken, graatloos Diepvries, 500 gram	C	C	C	C
9.	Superfresh Puff Pastry - 1000 gram De vermelding van de houdbaarheidsdatum is niet correct vermeld in het Nederlands	NC	C	C	C

	De handelsbenaming is niet vermeld in het Nederlands en Frans				
10.	Marakesh -Milfehocfim, De handelsbenaming is niet in het Nederlands en het Frans De vermelding van allergenen is niet correct vertaald in het Nederlands	NC	NC	C	C
11.	SAFAK – Gouda, 175 gram	C	C	C	C
12.	Kinderpinguin – chocola,	C	C	C	C
13.	Mekkafood – Diepgevroren schijf van fijngesneden kippenseparatorvlees en paneermeel voorgedaard, 1200 gram De voedingswaardevermelding staat niet in het Frans	NC	C	C	C
14	Konouz -spliterwten; De voedingswaardevermelding staat 2 maal in het Frans vermeld, De ene voedingswaardevermelding is voor bonen, maar deze is niet van toepassing voor het product De voedingswaardevermelding is niet vermeld in het Nederlands Geen naam of adres van de verantwoordelijke operator van het product.	NC	NVT	C	C
15	Bizim Mutfak - Voorbereiding voor crème met bananensmaak, 140 gram. De bewaarvoorschriften staan in het Engels en zijn niet vertaald in het Frans en Nederlands	NC	C	C	C
16	Laayoune – China groene thee, 500 gram De vermelding van de houdbaarheidsdatum is niet correct vermeld in het Frans: A consommer avant le.	NC	C	C	C
17	Alyna – Cashewnoten R + S, 300 Gram Het volgende is niet vertaald in het Frans: - De vermelding voedingswaarde per 100 gram De handelsbenaming is niet vertaald in het Frans - De ingrediëntenlijst - Het land van herkomst - Fabrikant verwerkt ook noten, pinda' en sesamzaad. De vermelding van de houdbaarheidsdatum is niet correct vermeld in het Frans: A consommer avant le De behandeling van de noten: Roasted en salted is niet vertaald in het Nederlands en Frans. Er staat geen lotnummer vermeld (houdbaarheidsdatum is enkel uitgedrukt in maand en jaar)	NC	C	C	NC

* Beschrijving van het item : zie CONTEXT
C = Conform / NC : Non-conform / NVT : Niet van toepassing

BEMERKINGEN CONTROLEUR :

De inbeslagneming (2754/19/0015/BRU) van de vorige controle op 15 februari 2019 werd gerespecteerd. De inbeslaggenomen producten worden door de operator teruggestuurd naar de leverancier. Er dient een bewijs van retour gestuurd te worden naar klara.vanrossen@favv.be ten laatste op 26 juli 2019.

Producten die als non-conform worden beoordeeld, maken het voorwerp uit van een inbeslagname en worden in het proces-verbaal van inbeslagname opgenomen met als nummer : 2754/19/0071/BRU

De inbeslagneming van de vorige controle werd gerespecteerd.

Bestemming van de in beslag genomen producten :

- De producten zullen kunnen worden vrijgegeven op voorwaarde dat de etikettering in orde wordt gebracht: conforme etiketten die correct moeten worden aangebracht op het product.
De opheffing van de inbeslagname van producten waarvoor de etikettering in orde werd gebracht, zal worden uitgevoerd tijdens de volgende hercontrole.
Op uw verzoek kan een voorafgaand controlebezoek worden uitgevoerd. U kan dit telefonisch aanvragen via 02/211.92.00 of een mail sturen naar het adres klara.vanrossen@favv.be. Ik vestig uw aandacht op het feit dat deze controlebezoeken onderhevig zijn aan prestaties die de betaling van een retributie vergen overeenkomstig de bepalingen voorzien in artikel 2, 7°, van het Koninklijk besluit van 10/11/2005 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de Wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.
- Alternatief: de producten terugbezorgen aan de operator zodat ze kunnen worden teruggestuurd naar de leverancier met een geschreven bewijs van die laatste.
- Bij gebrek hieraan worden de producten na de vervaldatum vernietigd tijdens de hercontrole.
- De inbeslaggenomen goederen mogen niet zonder schriftelijke toestemming van een controleur worden verplaatst van locatie of terug in verkoop worden geplaatst. Deze goederen dienen op vraag van de controleur ten alle tijden te kunnen worden voorgelegd.

Opgelet : Er heeft geen inhoudelijke controle van deze producten plaatsgevonden. Wanneer ze worden vrijgegeven zullen enkel de taal, de vermelding van de allergenen, de onveranderde houdbaarheidsdatum en het partijnummer gecontroleerd zijn. U blijft verantwoordelijk voor de conformiteit van deze producten.

Voor meer informatie over de reglementering inzake levensmiddelenetikettering :
<http://www.favv-afscs.be/levensmiddelen/etikettering/>

Controleur
Klara VAN ROSSEN

Handtekening en stempel van de controleur/inspecteur



Tekent voor ontvangst:

Naam: **TOVALI LAILA**

Functie: **Verantwoordelijke**

Handtekening:

[Handwritten signature]

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De verwerende partij stelt zich vragen bij het belang van de verzoekende partij bij voorliggend beroep, waar dit beroep immers geen einde kan stellen aan de beslissing van minister Ducarme van 9 mei 2019.

Minister Ducarme besliste immers op 9 mei 2019 om “de toelating 1.1 Detailhandel in levensmiddelen en de toelating 2.1 Vleeswinkel verkregen met nummer AER/BRU/028577 voor de activiteiten van Detailhandelaar - productie en niet-ambulante detailhandel in levensmiddelen (PL29 AC96 PR52) en Slagerij - productie en niet-ambulante detailhandel in levensmiddelen (PL9 AC96 PR 168)” van Pit-Stop 2 te behouden onder voorwaarden. Deze voorwaarden zijn duidelijk.

Tegen deze beslissing werd geen beroep tot nietigverklaring ingediend zodat zij definitief is. Volgens de verwerende partij laat dit haar geen enkele beoordelingsvrijheid, zodat zij bij elke inbreuk eenvoudigweg de intrekking van de toelating dient vast te stellen.

5. De verzoekende partij verwijst naar arrest nr. 245.214 van 19 juli 2019 waarin het belang van de verzoekende partij uitdrukkelijk aanvaard wordt.

Beoordeling

6. De Raad van State oordeelde in arrest nr. 245.214 dat de verzoekende partij wel degelijk belang heeft:

“[...] Het is zonder meer duidelijk dat de voorliggende bestreden beslissing die de quasi onmiddellijke sluiting van de inrichting van de verzoekende partij tot gevolg heeft, de belangen van die partij ongunstig raakt.
[...] Onder punt 3.8 hierboven wordt de inhoud van de beslissing van 9 mei 2019 weergegeven.

Daaruit blijkt dat wanneer enig resultaat van de in het vooruitzicht gestelde inspecties ongunstig is of voor één van de zeventien willekeurig gekozen voorverpakte producten het etiket ‘gecontroleerd op de taal, de vermelding van de allergenen, de houdbaarheidsdatum ...’ niet conform is, de intrekking van de toelating als detailhandel en vleeswinkel ‘definitief’ wordt. Het geheel

van die beslissing hoefde de verzoekende partij er niet toe brengen deze beslissing aan te vechten, vermits zij er mocht op vertrouwen dat de verwerende partij deze beslissing op wettige en derhalve zorgvuldige en redelijke wijze zou uitvoeren.

In afwachting hiervan behield zij haar erkenning en hoefde zij niet te anticiperen op een mogelijk onwettige uitvoering van die beslissing”.

Er is geen reden om hier nu anders over te oordelen.

De exceptie is niet gegrond.

IV. Onderzoek van het tweede en het derde middel

Standpunten van de partijen

7. Het tweede middel wordt genomen uit de schending van de materiële motiverings- en de zorgvuldigheidsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In een eerste onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de beslissing van het FAVV om tot een ongunstige beoordeling te besluiten voor de controle van zeventien willekeurig gekozen voorverpakte producten op de taal, de vermelding van de allergenen, de houdbaarheidsdatum en het lotnummer zonder gebruik te maken van de checklist DIS 3352, niet op deugdelijke motieven steunt en niet op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

Er was slechts sprake van een beperkt aantal non-conformiteiten waarvan slechts vier met een tekortkoming inzake etikettering. Alle etiketten bevatten zowel Nederlands als Frans overeenkomstig artikel 8, § 1, van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van voedingsmiddelen en andere producten’. De tekortkomingen van de producten 13 en 15 zijn bovendien bijzonder licht.

De vastgestelde tekortkomingen zijn manifest onvoldoende zwaarwichtig om hiervoor een ongunstige score toe te kennen. Dit geldt des te meer

omwille van het feit dat deze ongunstige beoordeling leidt tot een bedrijfssluiting. Er blijven hoogstens nog vier van de negen tekortkomingen over op een totaal van 68. De beslissing steunt dan ook niet op deugdelijke motieven waardoor de materiële motiveringsplicht is geschonden.

Het nader onderzoek van de beweerde non-conformiteiten heeft ook aangetoond dat het onderzoek niet zorgvuldig werd uitgevoerd. Twee producten staan ten onrechte op de lijst als zijnde niet-conform.

In het tweede onderdeel stelt de verzoekende partij kort samengevat dat er in elk geval geen deugdelijk motief op basis van de vastgestelde non-conformiteiten is om ook de toelating als vleeswinkel/slagerij in te trekken. De discussie over de etikettering slaat volledig op de voorverpakte producten.

8. Het derde middel steunt op de schending van het redelijkheidsbeginsel en van de formele motiveringsplicht.

Het middel wordt samengevat als volgt weergegeven:

“[...] In een eerste onderdeel wordt uiteengezet dat het FAVV met zijn beslissing tot intrekking het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden. De Beroepscommissie heeft vastgesteld dat er grote vooruitgang is gemaakt. Ook tijdens de laatste controle waren twee van de drie beoordelingen gunstig. Het aantal inbreuken op de etikettering is ook beperkt [...]. Daarenboven is er geen gevaar voor de voedselveiligheid. De maatregel tot intrekking is dan ook disproportioneel gelet op de zware gevolgen, zijnde de bedrijfssluiting. In een tweede onderdeel wordt uiteengezet dat de bestreden beslissing minstens formeel had moeten motiveren in het licht van de vastgestelde inbreuken waarom een dergelijke verregaande maatregel als een intrekking van de erkenning noodzakelijk is mede gelet op de afwezigheid van een gevaar voor de voedselveiligheid en de volksgezondheid. In een derde onderdeel wordt aangegeven dat de etiketteringsproblematiek in feite deze is van de leveranciers en dat het aanpakken van een enkele halalwinkel kennelijk onredelijk en onevenwichtig is. In het vierde onderdeel wordt uiteengezet dat de bestreden beslissing in elk geval disproportioneel is ten aanzien van de intrekking van de toelating voor de slagerij/versafdeling”.

9. De verwerende partij meent, samengevat, dat de verzoekende partij zich vergist wanneer zij stelt dat de vastgestelde non-conformiteiten niet tot een ongunstige score kunnen leiden. Deze opmerking is volgens haar niet pertinent, waar het louter om non-conformiteiten moet gaan.

De verwerende partij betwist eveneens de overwegingen van het schorsingsarrest:

“Zowel wat betreft de opgeworpen exceptie wegens gebrek aan belang als wat betreft het tweede en derde middel - die Uw Raad als ernstig heeft beoordeeld - overwoog Uw Raad dat verzoekster ‘erop mocht vertrouwen dat de verwerende partij deze beslissing [van de Minister] op wettige, en derhalve op zorgvuldige en redelijke wijze, zou uitvoeren’.

Verwerende partij kan zich niet aansluiten bij deze overwegingen.

De beslissing van de Minister is duidelijk: wanneer bij de quickscan één non-conformiteit wordt vastgesteld worden de toelatingen ingetrokken. Indien de letter van de beslissing zodanig duidelijk is dat hij slechts op één wijze kan worden uitgevoerd, kan men niet anders dan vaststellen dat wanneer men de thans bestreden beslissing op haar wettigheid beoordeelt, men eigenlijk de beslissing van de Minister aan de wet toetst.

Eenzijdige administratieve rechtshandelingen worden geacht wettig te zijn - evident totdat een (administratief) rechtscollege hier anders over oordeelt.

Aangezien de beslissing van de Minister dd. 09.05.2019 op geen enkele wijze is aangevochten, wordt ook deze geacht wettig te zijn.

Het komt niet toe aan een administratieve overheid die gelast is met de uitvoering van een beslissing - en al zeker niet aan een individueel ambtenaar - om een duidelijke administratieve beslissing niet of slechts gedeeltelijk uit te voeren, dan wel uit te voeren op de wijze die hij of zij ‘wettiger’ acht dan de beslissing zelf.

Een ambtenaar kan een andere administratieve beslissing niet op haar wettigheid toetsen.

Waar Uw Raad in het schorsingsarrest dd. 19.07.2019 heeft gesteld dat het aan verwerende partij toekwam om de beslissing van de Minister op wettige wijze uit te voeren, is verwerende partij daarentegen van oordeel dat aldus handelen zou neerkomen op een wettigheidsoordeel van de beslissing van de Minister dd. 09.05.2019.

Door alzo te handelen zou verwerende partij zelf onwettig hebben gehandeld”.

De verwerende partij tracht voorts aan te tonen dat de opmerkingen van de verzoekende partij niet correct zijn en besluit dat de non-conformiteiten alle terecht zijn.

Met betrekking tot het derde middel antwoordt de verwerende partij:

“[...]

Opnieuw dient verwerende partij te benadrukken dat het evenredigheidsbeginsel en de formele motiveringsplicht terzake niet van toepassing zijn;

Verzoekende partij mag dienaangaande verwijzen naar haar argumentatie onder het eerste middel waaruit blijkt dat verwerende partij *in casu* geen beslissingsmacht had en louter voorzag in de uitvoering van een eerder genomen, en niet bestreden beslissing, van minister Ducarme.

De beginselen van behoorlijk bestuur zijn aldus enkel van toepassing op de beslissing van minister Ducarme die aan verzoekende partij werd betekend in datum van 9.05.2019, doch die in het kader van huidig beroep niet ter discussie kunnen worden gesteld.

In het licht van deze zienswijze diende en kòn verwerende partij, bij haar vaststelling dat de intrekking van de erkenning definitief was geworden, dan ook geen afweging meer maken op vlak van evenredigheid.

Verwerende partij maakt terzake eenvoudigweg geen beoordeling of de vaststelling van verschillende non-conformiteiten op vlak van etikettering en de mededeling van allergeneninformatie in proportie is tot de sluiting van de inrichting.

Verwerende partij kon enkel de vastgestelde procedure, zoals uiteengezet in de beslissing van minister Ducarme, volgen en diende dan ook in geval van enige non[-]conformiteit de definitieve intrekking van de toelating als detailhandel en vleeswinkel vast te stellen.

De beslissing van minister Ducarme vermeldde dienaangaande als volgt:

‘Zodra enige resultaat van de inspecties bedoeld onder 1/ de beoordeling ‘ongunstig’ wordt vastgesteld bij toepassing van enige onder 2.1 en 2.3 opgenomen checklist gestuurde controle of indien voor minstens 1 van de onder 2.2 genoemde producten het resultaat niet conform is, wordt de intrekking van de toelatingen 1.1 en 2.1 onder nummer AER/BRU/028577 als detailhandel en vleeswinkel definitief’

[...]

Wat betreft overigens de formele motiveringsplicht kan verwerende partij, net gelet op haar onmogelijkheid om terzake een beoordeling te maken, enkel verwijzen naar de eerder genomen beslissing van minister Ducarme dd. 9.05.2019.

Artikel 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de motivering van bestuurshandelingen bepalen het volgende:

‘Artikel 2: ‘De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd..’

Artikel 3: ‘De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn.’

Dienaangaande wordt de beslissing van de minister net als de hele historiek met betrekking tot de vastgestelde inbreuken en de gevolgde procedure, uitdrukkelijk in de bestreden akte vermeld.

De controleur van het FAVV vermeldt aldus uitdrukkelijk het volgende:

‘Controle in het kader van een definitieve intrekking van de FAVV toelating. Op 1 maart 2019, wordt de brief ‘beslissing tot intrekking van de toelating’ naar de operator verstuurd. Op 8 maart 2019 tekende de operator beroep aan en vond een hoorzitting plaats op 18 maart 2019.

Op 28 maart 2019 vond er een hercontrole plaats om de gegrondheid van de bezwaren te kunnen vaststellen. Er werden nog tal van inbreuken vastgesteld. De operator werd hiervan via aangetekend schrijven in kennis gesteld op 3 april 2019.

Een beroepscommissie werd samengesteld op 29 april 2019 om de bezwaren van de operator uiteen te zetten.

De commissie adviseerde om de intrekking van de toelating op te schorten onder bepaalde voorwaarden. Dit advies werd gevolgd door minister Ducarme. Operator werd hiervan op de hoogte gebracht via aangetekend schrijven op 9 mei 2019.

Gezien de voorwaarden die vermeld werden in de brief van Minister Ducarme werden geschonden wordt de toelating definitief ingetrokken.

(7 voorverpakte producten die werden gecontroleerd in de quickscan op de wettelijke verplichte vermeldingen zijn niet conform). Op basis van de vaststellingen wordt er een proces-verbaal van overtreding opgesteld.’

Wanneer verzoekende partij opnieuw de formele motivering ter discussie stelt waarbij volgens haar uitdrukkelijk diende te worden gemotiveerd waarom een dergelijke verregaande maatregel in het licht van de vastgestelde inbreuken verantwoord is, stelt zij opnieuw enkel en alleen de beslissing van minister Ducarme dd. 9.05.2019 aan de kaak.

Dit is dan ook niet de thans bestreden beslissing.

De thans bestreden beslissing wordt onder verwijzing naar de vastgestelde inbreuken bij de inspectie dd. 11.07.2019 en de beslissing van minister Ducarme wel degelijk formeel gemotiveerd.

[...]

In het derde onderdeel meent verzoekende partij het feit dat de maatregel ten aanzien van haar wordt bevolen in plaats van ten aanzien van haar leveranciers als kennelijk onredelijk en evenwichtig te kunnen aanmerken.

Laat het duidelijk zijn dat, zoals reeds werd vermeld onder het eerste middel, artikel 1, punt 3 van de Europese Verordening nr. [...] 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten alle criteria vast op vlak van etikettering, het volgende bepaalt:

1. Deze verordening is van toepassing op exploitanten van levensmiddelenbedrijven in alle schakels van de voedselketen wier activiteiten de verstrekking van voedselinformatie aan de consumenten betreffen. Zij is van toepassing op alle voor de eindverbruiker bestemde levensmiddelen, inclusief door grote cateraars geleverde levensmiddelen, en op voor levering aan grote cateraars bestemde levensmiddelen.

De redenering als zou de sluiting van een enkele halalwinkel niet verantwoord zijn zonder dat ook de leverancier aangesproken wordt, houdt juridisch geen steek.

Daarenboven worden door verwerende partij stelselmatig controles verricht naar de conformiteit met de regelgeving inzake voedselveiligheid in alle inrichtingen die aan haar controle zijn onderworpen.

Indien zich non-conformiteiten voordoen bij leveranciers van verzoekende

partij zullen door verwerende partij ook ten aanzien van deze inrichtingen gepaste maatregelen worden getroffen.

Laat het duidelijk zijn dat dit gegeven geen verschoning kan betekenen in hoofde van verzoekende partij die evident zelf verantwoordelijk is voor de producten die verzoekende partij aan de consument aanbiedt.

[...]

Blijkens het vierde onderdeel van het derde middel zou in elk geval de intrekking van de toelating van de slagerij/versafdeling als disproportioneel zijn aan te merken ten aanzien van de vastgestelde inbreuken.

Verwerende partij kan terzake enkel verwijzen naar randnummers 25-26 waar het de beslissing van de minister betrof opdat de intrekking van de toelating als detailhandel en als vleeswinkel definitief bij vaststelling van ‘enige’ onregelmatigheid.

Ook op dit vlak had verwerende partij terzake geen enkele beoordelingsbevoegdheid.

Het derde middel dient dan ook in zijn totaliteit te worden verworpen als onontvankelijk, minstens ongegrond”.

Beoordeling

10. In tussenarrest nr. 245.214 van 19 juli 2019 werden deze middelen als volgt beoordeeld:

“15. Aangaande het verweer geput uit het definitief geworden zijn van de beslissing van 9 mei 2019 en uit het verband tussen die beslissing en deze die thans wordt bestreden, dient op de eerste plaats verwezen te worden naar hetgeen hierboven werd geoordeeld met betrekking tot het belang van de verzoekende partij bij de voorliggende vordering.

16. Het wordt niet betwist dat op het vlak van de etikettering in de zgn. quickscan van 17 producten, bij de controle van 12 juli 2019 een aantal onvolkomenheden werden vastgesteld.

Hierover ter terechtzitting ondervraagd bevestigt de verwerende partij de vaststelling door de verzoekende partij, die ook *prima facie* blijkt uit de bestreden beslissing, dat deze onvolkomenheden in wezen uitsluitend betrekking hebben op een gebrekkige vertaling, soms in het Nederlands, vaker in het Frans, van een aantal vermeldingen die in de andere taal wel op het desbetreffende etiket voorkomen.

Bovendien bevestigt de verwerende partij, ook in haar nota, dat de controle van 12 juli 2019 ‘inzake infrastructuur, inrichting en hygiëne’ als ‘gunstig met opmerkingen’ werd beschouwd.

Bovendien wordt zelfs vastgesteld dat de ‘uitgebreide controle inzake etikettering, die [...] moet worden uitgevoerd op drie producten’ ook resulteerde in de beoordeling ‘gunstig met opmerkingen’.

17. Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat, naar de letter, één van de in de ‘quickscan van zeventien producten’ weerhouden onvolkomenheden op het vlak van de etikettering, zelfs wanneer die enkel betrekking heeft op ‘de taal’, blijkens de libellering van de beslissing van

9 mei 2019, volstaat om de erkenning definitief in te trekken zowel voor de detailhandel als voor de ‘vleeswinkel’.

18. In redelijkheid kan evenwel niet worden aangenomen dat eender welke dergelijke onvolkomenheid, ongeacht de ernst of de mogelijke gevolgen ervan, blindweg, automatisch, moet aanleiding geven tot de gevolgen die de bestreden beslissing met zich meebrengt.

De beslissing van 9 mei 2019 kan in rechte dan ook niet in die zin worden begrepen dat de minste - eventueel zelfs futiele - tekortkoming, bijvoorbeeld op het vlak van vertaling van de vereiste gegevens op een etiket, automatisch tot de definitieve volledige intrekking van de toelatingen voor de detailhandel én de vleeswinkel moet aanleiding geven.

Er wordt in dit verband zelfs niet aangevoerd door de verwerende partij dat de weerhouden onvolkomenheden slaan op de inhoud zelf van de vermelding. Toegegeven wordt dat het *in casu* steeds gaat om onvolledige of gebrekkige vertalingen.

19. Het valt dan ook nauwelijks in te zien, en minstens had de verwerende partij derhalve formeel moeten motiveren, waarom de weerhouden tekortkomingen in redelijkheid tot dergelijke zware gevolgen moesten leiden, nu de verwerende partij tegelijk ook vaststelt dat de - onverwachte - controle van 12 juli 2019 ‘inzake infrastructuur, inrichting en hygiëne ... als ‘gunstig met opmerkingen’ (werd) beschouwd’, en zelfs dat ‘de uitgebreide controle inzake etikettering die ... moet worden uitgevoerd op drie producten, (ook) resulteerde ... in de beoordeling ‘gunstig met opmerkingen’”.

11. De verwerende partij beperkt zich in het kader van deze annulatieprocedure in essentie tot een herhaling en herformulering en benadrukking van haar argumenten met betrekking tot het tweede en het derde middel die zij reeds heeft aangehaald in het kader van de schorsingsprocedure. Aldus weerlegt zij de in het voornoemde schorsingsarrest gedane beoordeling van dit tweede en derde middel niet. Uit de uiteenzetting van de verwerende partij blijkt niet dat er sprake is van gewijzigde omstandigheden die een andere beoordeling van de middelen noodzaken.

Het tweede en derde middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de “[b]eslissing van het FAVV dd. 12 juli 2019 waarbij [de bvba PIT-STOP 2] bevolen wordt de winkel aan de Vier-Windenstraat 7 te Sint-Jans-Molenbeek te sluiten na maandag 21 juli 2019 voor de eindconsument”.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams