

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 126.220 van 9 december 2003
in de zaak A. 144.844/IX-3997.**

In zake :

de NV Wim DE BRABANT,
die woonplaats kiest bij
advocaat C. VAN MARCKE,
kantoor houdende te ANZEGEM,
Kerkstraat 1

tegen :

het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen
(FAVV),
dat woonplaats kiest bij
advocaten R. DEPLA en M. STUBBE,
kantoor houdende te SINT-KRUIS-BRUGGE,
Karel van Manderstraat 123.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de NV Wim DE BRABANT op 3 december 2003 heeft ingediend om bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het besluit van de gedelegeerd bestuurder van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) waarbij haar registratie nr. 320-04448 als vervoerder van levende dieren -varkens- voor de duur van zes maanden wordt opgeschort met ingang van 15 december 2003;

Gezien het gelijktijdig ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de vernietiging vordert van dezelfde beslissing;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 3 december 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 december 2003, om 11.00 uur;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat C. VAN MARCKE, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat J. HOSTE, die loco advocaten R. DEPLA en M. STUBBE verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. HAESBROUCK;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1.1. Overwegende dat verzoekster door de minister van Landbouw in het kader van het koninklijk besluit van 9 juli 1999 betreffende de bescherming van dieren tijdens het vervoer en de erkenningsvoorwaarden van vervoerders, handelaars, halteplaatsen en verzamelcentra, onder nummer 320-04448 een erkenning en een registratie bezit voor het verhandelen -de erkenning- en het vervoer -de registratie- van varkens en dat zij daarvoor over drie vergunde voertuigen beschikt;

1.2. Overwegende dat de directeur-generaal van de afdeling Erkenningen van het FAVV met een brief van 20 oktober 2003 aan verzoekster medegedeeld heeft wat volgt :

“Op 20 februari 2001 werd uw vennootschap ‘De Brabant Wim NV’, Tieltseweg 48 in 8720 Dentergem, door de veterinaire diensten van het Ministerie van Landbouw geregistreerd als vervoerder en erkend als handelaar in levende dieren (varkens) onder het nummer 320-04448.

Onze diensten hebben meerdere processen-verbaal ontvangen, uitgaande van de bevoegde Italiaanse autoriteiten, waarin verschillende inbreuken werden vastgesteld op de bepalingen van het hierboven vermeld koninklijk besluit van 9 juli 1999.

De volgende inbreuken werden vastgesteld :

- Vervalsen van de stempel en handtekening van de Italiaanse officiële dierenarts die belast is met de controle in de erkende halteplaats vermeld op het reisschema (vervalsing en vals gebruik).
- Niet respecteren van het reisschema, wat een inbreuk betekent op de artikels 11 § 3 en 18 2) a en b van het voornoemd koninklijk besluit van 9 juli 1999.
- Tekortkomingen op het gebied van het dierenwelzijn : nadat één van die transporten van varkens naar Italië had plaatsgevonden, hebben de bevoegde autoriteiten vastgesteld dat er varkens dood waren en dat andere varkens symptomen vertoonden van pijn en vermoeidheid, wat een inbreuk betekent op het artikel 18 6) en op hoofdstuk VII 2b en 3 van de bijlage van ditzelfde besluit.

Gezien de ernst van de vastgestelde feiten en het terugkerend karakter, verzoek ik de heer Piet Vanthemsche, Gedelegeerd bestuurder van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen om uw registratie als vervoerder voor 6 maanden op te schorten.

U beschikt over een periode van tien werkdagen vanaf deze dag om mij uw eventuele bezwaren te laten worden bij een ter post aangetekende brief.”;

Overwegende dat de raadsman van verzoekster bij brief van 23 oktober 2003 aan de verwerende partij medegedeeld heeft wat volgt :

“Mijn cliënt betwist ten eerste dat hij zich moedwillig zou hebben schuldig gemaakt aan de overtredingen op het K.B. van 9 juli 1999, die worden opgesomd in uw voormelde brief :

1. Noch cliënt, noch zijn chauffeur heeft de stempel en de handtekening van de Italiaanse officiële dierenarts vervalst.

Indien er sprake zou zijn van vervalsing dan werd deze vervalsing zeker niet gepleegd door N.V. DE BRABANT of één van haar aangestelden.

In Italië was het immers de gewoonte dat de documenten bij aankomst daar werden overhandigd aan de Italiaanse koper die de documenten dan meenam en de nodige formulieren en certificaten terugbracht.

Indien er derhalve al een vervalsing zou hebben plaatsgevonden is dit zonder medeweten of medewerking van cliënt gebeurd.

Bovendien is men onschuldig tot het tegendeel bewezen is. Minstens dient u dan ook het gevolg van de strafrechtelijke procedure in Italië af te wachten.

2. In de mate dat het reisschema niet gevolgd werd, was dit geenszins te wijten aan cliënt zelf, maar aan talrijke files van 4 à 5 uren, waardoor het reisschema in het gedrang kwam. Cliënt bevond zich derhalve duidelijk in een situatie van overmacht.

3. M.b.t. de tekortkomingen op het gebied van het dierenwelzijn stelt mijn cliënt formeel dat alle desbetreffende regelgevingen door hem werden nageleefd.

Het is echter wel zo dat er in Italië op dat ogenblik nog niets in orde was.

Wanneer men 24 uren had gereden tot aan de halteplaats kon men daar ten tijde van de feiten niet lossen.

Men diende daar te wachten op een certificaat, alvorens verder te rijden.

Het was echter onmogelijk om de dieren in die tussentijd te lossen, nu er daar te weinig plaats voor was.

Op heden is die situatie daar in orde. Er is meer ruimte voorzien, zodat de dieren kunnen gelost worden. De dieren krijgen daar dan ook eten en water.

Gelet op het feit dat de eventuele inbreuken op het K.B. van 9 juli 1999 geenszins te wijten zijn aan N.V. DE BRABANT kan mijn cliënt hier uiteraard niet voor gesanctioneerd worden.

Mijn cliënt heeft bovendien geen enkel zicht op de concrete inhoud van de overtredingen en weet niet hoeveel inbreuken hem ten laste gelegd worden, zodat hij zich hierop niet kan verdedigen. In de mate u hem in deze context zou sanctioneren zou dit een manifeste schending van de rechten van verdediging inhouden.

Tenslotte is het zo dat de voorgestelde sanctie op zijn minst disproportioneel zou zijn.

Ik verzoek u dan ook beleefd om uw standpunt daaromtrent te herzien.

Cliënt dringt bovendien aan in deze procedure gehoord te worden, dan wel ter plaatse uitleg te geven.

Dit schrijven wordt u gericht onder voorbehoud van alle recht en zonder enige nadelige erkenning.

Mag ik u vragen mij en mijn cliënt op de hoogte te houden van het verdere verloop van deze zaak?”;

Overwegende dat de gedelegeerd bestuurder van het FAVV met een brief van 1 december 2003 aan verzoekster het bestreden besluit ter kennis heeft gebracht; dat de brief luidt als volgt :

“Wij hebben nota genomen van de bezwaren die zijn verwoord in de brief met kenmerk 2657 CVM die ons door Meester Van Marcke werd toegezonden, maar zijn van oordeel dat deze ontoereikend zijn.

* Punt 1 uit de brief van Meester Van Marcke :

Het is niet de taak van het Agentschap om uit te maken wie het reisschema heeft vervalst; wij stellen alleen vast dat u gebruik heeft gemaakt van documenten met vervalste stempel (en) handtekening.

Artikel 8 van het koninklijk besluit van 9 juli 1999 betreffende de bescherming van dieren tijdens het vervoer en de erkenningsvoorwaarden van vervoerders, handelaars, halteplaatsen en verzamelcentra bepaalt immers : ‘De vervoerder moet zich ertoe verbinden het transport van dieren toe te vertrouwen aan personen die beantwoorden aan de voorwaarden vastgesteld door de Minister’, en artikel 9 zegt het volgende : ‘De vervoerder moet zich er schriftelijk toe verbinden de bepalingen die betrekking hebben op de documenten die de dieren verplicht moeten vergezellen, te respecteren’.

U bent, als vervoerder, verantwoordelijk voor de chauffeurs die u tewerkstelt en u moet hen in kennis stellen van de geldende wetgeving.

In verband met de gevolgen van de procedure in Italië is het zo dat artikel 18 van de Europese richtlijn 95/29 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer duidelijk stelt dat de bevoegde autoriteit van een Lidstaat de niet-naleving van de Europese voorschriften tijdens het vervoer die op het grondgebied ervan werd vastgesteld, ter kennis kan brengen van de bevoegde autoriteit van de Lidstaat die de erkenning heeft verstrekt. Deze laatste neemt daarop alle nodige maatregelen.

* Punt 2 :

Als er problemen zijn met de reisweg die het vervoer van de dieren naar de bestemming vertragen, bepaalt het koninklijk besluit van 9 juli 1999 inderdaad dat maatregelen mogen worden getroffen om het welzijn van de dieren te garanderen en wel in overleg met de bevoegde autoriteit. Dit moet echter zoveel mogelijk worden vermeden.

Volgens de verklaring van de heer Pierre De Brauwier, een chauffeur die voor uw bedrijf rijdt, worden geregeld varkens naar Italië vervoerd (1 tot 2 maal per week) en gebeurt dat bijna altijd langs dezelfde reisweg (proces-verbaal van verhoor van 5 november 2002, nummer VA/DW/02/155).

U kent de weg dus goed en ook het mogelijke gevaar voor vertraging. U dient de keuze van de reisweg zo aan te passen dat wordt voldaan aan de in de geldende wetgeving opgelegde eisen.

* Punt 3 :

De problemen met betrekking tot het dierenwelzijn vloeien voort uit het feit dat u gedurende meer dan 24 uur rijdt, wat in strijd is met de bijlage bij het koninklijk besluit van 9 juli 1999, hoofdstuk VII, punt 2, b) en punt 3, nl. dat varkens slechts gedurende een periode van ten hoogste 24 uur mogen worden vervoerd en daarna moeten worden uitgeladen, gevoederd, gedrenkt en gedurende ten minste 24 uur moeten kunnen rusten.

Meester Van Marcke beweert dat de rechten van de verdediging niet werden geëerbiedigd. Ik herinner u er echter aan dat uzelf en enkele van uw chauffeurs in verband met de vaststelling van deze onregelmatigheden werden verhoord door de veterinaire diensten in Kortrijk.

Ik laat u hierbij weten dat uw registratie als vervoerder voor een periode van 6 maand wordt ingetrokken.

Wij zijn van mening dat deze sanctie in verhouding staat tot de ernst van de feiten, die bovendien bij herhaling werden vastgesteld ondanks de gegeven waarschuwingen.

Deze beslissing gaat in op 15 december 2003. Overeenkomstig hetgeen bepaald is in de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 kan u tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring en eventueel tot schorsing aantekenen bij de administratieve afdeling van de Raad van State. Dergelijk beroep moet worden ingediend bij middel van een verzoekschrift aan de Raad van State binnen 60 dagen vanaf de datum van dit schrijven.

U dient uw badge van vervoerder, met nr. 320-04448, tegen uiterlijk 25 december 2003 aangetekend terug te sturen ter attentie van Doctor Dirk Devreese, Directeur van de Provinciale Controle-eenheid van West-Vlaanderen, Hoogstraat, 9 te 8000 Brugge. Ter bevestiging van de terugzending wordt een ontvangstbewijs uitgereikt.”;

2. Overwegende dat overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij hoogdringendheid kan worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden, dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen en dat de zaak hoogdringend is;

3.1. Overwegende dat verzoekster onder meer de schending aanvoert van haar rechten van verdediging doordat de verwerende partij in haar schrijven van 20 oktober 2003 en in het bestreden besluit vaag is wat de aanwijzing van de gepleegde inbreuken betreft, doordat het bestreden besluit plots verwijst naar een verklaring van een harer chauffeurs terwijl zij over die verklaring niet beschikt, er ook geen kennis heeft van kunnen nemen en er dus ook niet op heeft kunnen reageren en doordat zij in haar bezwaarschrift van 25 oktober 2003 uitdrukkelijk aan het bestuur gevraagd had om gehoord te worden, maar nooit de gelegenheid daartoe heeft gekregen; dat zij de maatregel ook niet in verhouding acht tot de vastgestelde inbreuken;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij daar, samengevat, op antwoordt wat volgt :

- verzoekster was bekend met de verklaring van haar chauffeur De Brauwer, want dat verhoor vond plaats terzelfder tijd als het verhoor van twee andere aangestelden (chauffeur Lecluse en De Brauwer zelf) en De Brauwer heeft een afschrift gekregen van zijn verklaring;

- dat verzoekster de concrete aanklachten niet zou gekend hebben is onjuist want De Brabant zelf en enkele van zijn chauffeurs zijn op 5 november 2002 en ook later nog gehoord en overigens heeft verzoekster nooit om de inzage van het dossier gevraagd;
- de vastgestelde inbreuken vormen ernstige miskenningen van het koninklijk besluit van 9 juli 1999 en werden bij herhaling gepleegd, zodat de getroffen maatregel volkomen in verhouding is met de gepleegde feiten;
- verzoekster heeft verschillende keren de gelegenheid gekregen haar standpunt ter kennis van het bestuur te brengen, in de eerste plaats ter gelegenheid van de verhoren die zijn afgenomen nadat de verwerende partij door de Belgische ambassade te Rome in kennis was gesteld van de begane inbreuken en vervolgens is haar ook het voornemen medegedeeld om haar registratie voor zes maanden op te schorten, met de mogelijkheid om haar bezwaar te laten kennen;

3.3.1. Overwegende dat artikel 45, eerste lid, van het koninklijk besluit van 9 juli 1999 betreffende de bescherming van dieren tijdens het vervoer en de erkenningsvoorwaarden van vervoerders, handelaars, halteplaatsen en verzamelcentra aan de minister die de Landbouw onder zijn bevoegdheid heeft de mogelijkheid biedt om, bij wege van administratieve sanctie, de registratie van een vervoerder in te trekken “in geval van niet-naleving van de bepalingen van huidig besluit of van elke andere relevante wetgeving inzake de diergeneeskundige politie”; dat krachtens het tweede lid van hetzelfde artikel de minister ook de mogelijkheid heeft om, op voorstel van de veterinaire diensten van het ministerie van Landbouw, de registratie te schorsen of in te trekken “in geval van herhaalde overtredingen op dit besluit, in geval van een overtreding die bij de dieren een ernstig lijden voor gevolg heeft of in geval van een overtreding vastgesteld door de bevoegde overheid van een andere Lidstaat van de Europese Unie”;

Overwegende dat de verwerende partij in het bestreden besluit niet aanduidt en dat ook uit het administratief dossier niet blijkt welke alinea de rechtsgrond vormt voor het bestreden besluit; dat zulks evenwel, inzonderheid in het kader van de vraag naar de disproportionaliteit van de opgelegde maatregel, niet onbelangrijk is aangezien voor het opleggen van een sanctie op grond van het tweede lid van artikel 45 formeel vereist wordt dat de veterinaire dienst van het ministerie van Landbouw een voorstel formuleert en dat voorstel aldus een belangrijk gegeven vormt in het besluitvormingsproces;

3.3.2. Overwegende dat artikel 45 van het koninklijk besluit van 9 juli 1999 geen regeling bevat waarbij de rechten van verdediging expliciet worden geregeld; dat het evenwel een beginsel van behoorlijk bestuur is dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen zwaar aan te tasten zonder dat hem de gelegenheid is geboden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen; dat dergelijk naar voren brengen van een standpunt slechts zin heeft wanneer de betrokkene een deugdelijke kennis heeft van de essentiële gegevens die het bestuur in haar besluitvorming heeft betrokken;

3.3.3. Overwegende dat verzoekster met de brief van 20 oktober 2003 in kennis gesteld is van het voornemen van de administratie om haar registratie te schorsen; dat in die brief wordt verwezen naar drie tenlasteleggingen: vervalsing en vals gebruik van de handtekening van een dierenarts in een erkende halteplaats; niet respecteren van het reisschema; tekortkomingen op het gebied van het dierenwelzijn; dat dit algemeen overzicht verwijst naar “meerdere processen-verbaal (...) van de bevoegde Italiaanse autoriteiten”; dat in die brief die tenlasteleggingen evenwel niet worden geconcretiseerd en dat er ook geen uiteenzetting in is opgenomen over het kader waarbinnen zij gesitueerd moeten worden; dat dan de vraag rijst of verzoekster op een andere wijze afdoende kennis had van de tenlasteleggingen opdat zij, in haar bezwaarschrift, nuttig haar rechten zou kunnen uitoefenen;

3.3.4. Overwegende, wat betreft de tenlastelegging van de valsheid in geschrifte en het gebruik ervan, dat het dossier een verhoor bevat van de zaakvoerder van verzoekster waarin hij uiteenzet hoe het hem in september 2002 mogelijk is geweest om, na contact met een Italiaan aan een benzinestation langs de snelweg, de ondertekende documenten met betrekking tot het passeren langs een halteplaats spoedig te verkrijgen teneinde de varkens zo vlug mogelijk op hun eindbestemming te brengen; dat daaruit blijkt dat verzoekster die feiten kende en ze in hun juist kader kon plaatsen; dat evenwel, wat de twee andere tenlasteleggingen betreft, niet blijkt dat verzoekster kennis had van de precieze omstandigheden waarin die overtreding(en) zouden zijn vastgesteld; dat het dossier, zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd, ter zake ook onvolledig is, aangezien de briefwisseling tussen de onderscheiden diensten niet steeds in haar geheel -met alle bijlagen- wordt voorgelegd en aangezien het dossier stukken bevat die uitsluitend in het Italiaans zijn opgesteld, zodat het bijgevolg zeer moeilijk is om de gedachtengang van het bestuur

en de wijze waarop het met verzoekster over de tenlasteleggingen heeft gecommuniceerd, te reconstrueren;

Overwegende dat, met die gegevens voor ogen, de Raad van State vaststelt dat de verwerende partij verzoekster wel in de gelegenheid heeft gesteld om bij het treffen van het bestreden besluit voor haar belangen op te komen, maar dat verzoekster dat heeft moeten doen zonder voldoende kennis te hebben van de aard en de omstandigheden waarin een aantal tenlasteleggingen kaderden; dat in die zin de verwerende partij niet voldaan heeft aan de hoorplicht die op haar rustte;

3.3.5. Overwegende, wat de proportionaliteit van de maatregel betreft, dat uit het dossier van de zaak blijkt dat het gemotiveerd voorstel van de veterinaire dienst -opgemaakt op 7 november 2002- ertoe strekte verzoeksters registratie te schorsen voor “minstens één maand”; dat dit voorstel zonder verdere toelichting in de brief van 20 oktober 2003 en in het eindbesluit wordt uitgebreid tot een schorsing van zes maanden; dat die substantiële verzwarende van de sanctie op geen enkele wijze wordt verantwoord; dat in die zin de opgelegde straf kennelijk niet in verhouding is tot de gepleegde feiten; dat die strafverzwarende des te onbegrijpelijker lijkt doordat het bestuur, na de ontvangst van het voorstel, gedurende bijna een jaar heeft gewacht alvorens haar beslissing te finaliseren;

4.1. Overwegende, wat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, dat verzoekster verwijst naar het financieel en commercieel verlies dat het stilleggen van haar handelsactiviteiten zal teweegbrengen; dat zij erop wijst dat haar vaste kosten blijven doorlopen zodat het gebrek aan inkomsten gedurende zes maanden het voortbestaan van de onderneming in gevaar zal brengen en dat zes maanden inactiviteit een verloop van cliënteel zal teweegbrengen en de actuele werknemers zal aanzetten om naar ander werk uit te kijken;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij daar op antwoordt dat verzoekster het aangevoerde financieel nadeel -dat zij overigens steeds herstelbaar acht-, niet concreet onderbouwt, dat het verlies van werknemers hypothetisch is, en dat verzoekster erkend blijft als handelaar bij zoverre dat zij “mits het nemen van een aantal maatregelen nog steeds verder bedrijf kan houden”;

4.3. Overwegende dat, wegens de bestreden beslissing, verzoekster gedurende zes maanden geen varkens kan vervoeren; dat de verwerende partij niet

betwist dat de varkenshandel van verzoekster en het vervoer wezenlijk met elkaar verbonden zijn, in die zin dat de varkens worden aangekocht met het oog op de export ervan met eigen middelen; dat bijgevolg, door het wegvallen van de vervoersregistratie, de economische activiteit van verzoekster ingrijpend verstoord wordt; dat in redelijkheid aangenomen wordt dat dergelijke verstoring, die het rechtstreeks gevolg is van de bestreden maatregel, aan verzoekster een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkent;

5. Overwegende dat de bestreden maatregel ingaat vanaf 15 december 2003; dat de verwerende partij het hoogdringend karakter van de zaak niet betwist;

6. Overwegende dat de voorwaarden voor het bevelen van de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit vervuld zijn,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Bevolen wordt de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het besluit van de gedelegeerd bestuurder van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen waarbij de registratie nr. 320-04448 van de NV Wim DE BRABANT als vervoerder van levende dieren -varkens- voor de duur van zes maanden wordt opgeschort met ingang van 15 december 2003.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
negen december 2000 en drie, door :

de H.	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
Mevr.	S. VAN AELST,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. VAN AELST.

A. VANDENDRIESSCHE.