RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 202.877 van 9 april 2010
in de zaak A. 116.932/IX-3221

In zake: de NV VANDEN AVENNE-OOIGEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Luk De Schrijver
kantoor houdend te Gent
Baarledorpstraat 93
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:
   - de minister van Landbouw
   - de minister van Volksgezondheid

2. het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 februari 2002, strekt tot de nietigverklaring van:

> "1. de beslissing van het ministerie van landbouw d.d. 12 februari 2002 houdende vastlegging van een limiet van 50 ppb (50 **:** g/kg) die in aanmerking zal worden genomen voor de beoordeling van de resultaten van de analyses op sulfonamiden. [...]
>
> 2. de beslissing d.d. 14 februari 2002 van de crisiscoördinatiecel, aan [de verzoekende partij] meegedeeld bij faxbericht d.d. 15 februari 2002 om 17u45 uitgaande van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, waarbij een nieuwe normenmatrix wordt opgelegd."

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 104.072 van 28 februari 2002 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

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

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

Auditeur Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de tweede verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 maart 2009.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Luk De Schrijver, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jaak Fransen, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Werner Weymeersch 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 is een vennootschap die krachtens artikel 3 van haar statuten onder meer tot doel heeft:

> "A. de aankoop, de verkoop, de in- en uitvoer, de verwerking en de bewerking, de fabricatie, de vertegenwoordiging en de commissiehandel, dit alles in de ruimste zin van het woord, van alle granen, zaden en bijproducten, grondstoffen en hulpstoffen, voedingswaren, samengesteld voeder voor alle diersoorten, alsmede van alle mogelijke benodigdheden en producten voor de verzorging, verpleging en behandeling van alle diersoorten;

B. de aankoop, de verkoop, de in- en uitvoer, de verwerking en de bewerking, het opslaan en de bewaring, de vertegenwoordiging en de commissiehandel van alle producten, granen, zaden, meststoffen, grond- en hulpstoffen dienstig in veehouderij, land- en tuinbouw."

3.2. Te dien einde beschikt zij onder meer sedert 19 september 2001 over een erkenning (**"**BE2117) voor 10 jaar die haar toelaat mengvoeders voor rundvee, kippen en varkens te fabriceren. Tevens is zij in het bezit van een erkenning (MED017) om gemedicineerde dierenvoeders aan te maken.

3.3. Op 11 april 2001 wordt het Bestuur voor de Kwaliteit van de Grondstoffen en de Plantaardige sector (hierna: de DG4) in kennis gesteld van het feit dat er residuen van sulfonamiden werden gevonden in eieren op twee bedrijven die klant zijn bij de verzoekende partij. De sulfonamiden zouden afkomstig zijn van het dierengeneesmiddel Tucoprim, dat onder meer sulfadiazines bevat. De verzoekende partij had aan het desbetreffende bedrijf echter geen voeders met Tucoprim geleverd. Volgens de nutritionist van de verzoekende partij was de contaminatie vermoedelijk te wijten aan zogenaamde "versleping", waarbij restanten van gemedicineerde dierenvoeders achterblijven in het productieproces en daardoor in de volgende productie terechtkomen.

3.4. Op 13 april 2001 voeren de buitendiensten van de DG4 een controlebezoek uit bij de verzoekende partij. In het kader hiervan worden monsters meegenomen van voeders die geproduceerd werden tussen 15 januari 2001 en eind februari 2001.

In juli 2001 wordt de verzoekende partij ervan in kennis gesteld dat acht monsters meer dan 250 ppb sulfonamiden bevatten.

De verzoekende partij beslist vervolgens om vanaf 10 juli 2001 geen Tucoprim meer te gebruiken op productielijn 2, dit is de lijn waarop doorgaans de pluimveevoeders worden geproduceerd.

3.5. Op 8 januari 2002 worden monsters genomen van voeders voor leghennen en braadkippen, die op 8 november 2001, 6 december 2001, 29 december 2001 en 31 december 2001 werden geproduceerd. Opnieuw worden sulfonamiden aangetroffen.

3.6. Op 8 februari 2002 beslist de DG4 dat geen enkel voeder voor legkippen de fabriek nog mag verlaten zonder dat een analyse beschikbaar is waaruit blijkt dat geen sulfonamiden kunnen worden aangetoond. Voorts wordt beslist dat de erkenning van de verzoekende partij als fabrikant van mengvoeders (**"**BE2117) wordt opgeschort.

Op 9 februari 2002 wordt beslist dat geen enkel voeder voor melkvee de fabriek nog mag verlaten zonder dat een analyseverslag beschikbaar is waaruit blijkt dat geen sulfonamiden kunnen worden aangetoond.

3.7. Op 12 februari 2002 volgt de beslissing dat geen enkel voeder waarvan de analyse heeft aangetoond dat het meer dan 50 **:**g/kg sulfonamiden bevat, nog verkocht mag worden. Dit verbod heeft betrekking op alle soorten voeders, en dus niet enkel op voeders voor legkippen en melkvee.

De inspectie-generaal Grondstoffen en Verwerkte producten van het ministerie van Middenstand en Landbouw zendt hierover het volgende faxbericht naar de verzoekende partij:

> "Betreft: Beoordeling resultaten analyses sulfonamiden.
> Geachte heer [...],
> Bij dezen kan ik u bevestigen dat, op basis van de detectielimiet die het Laboratorium van Gentbrugge (ROLG) kan toepassen, een limiet van 50 ppb (50 **:**g/kg voeder) in beschouwing zal worden genomen om te oordelen of een voeder al dan niet positief is. Deze limiet is van toepassing op alle typen voeders."

Enkele minuten later wordt hetzelfde faxbericht nogmaals toegezonden, waaraan nu is toegevoegd: "Indien u over bijkomende wetenschappelijke evidentie beschikt die deze limieten in vraag stellen, verzoek ik u deze informatie aan mij op te sturen."

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.8. Nog dezelfde dag vraagt de verzoekende partij onder meer aan het ministerie van Volksgezondheid en de ambtenaren van de DG4 welke voorraden mogen worden vrijgegeven en opnieuw in het verkeer kunnen worden gebracht, welke voorraden geblokkeerd blijven, en wat de grondslag van de genomen maatregel is, in het bijzonder wat de gehanteerde normen en meetmethodes betreft. Tot slot wordt gevraagd om bij wijze van voorlopige maatregel toe te laten de

voorlopig geblokkeerde voorraden af te voeren naar een externe stockageruimte, zodat het productieproces kan worden vrijgemaakt van elk contaminatierisico.

Op 14 en 15 februari 2002 herinnert zij de DG4 aan de voormelde vraag. Zij vraagt opnieuw of de nieuwe productie mag worden vrijgegeven. Zij wijst daarbij op een aantal door haar genomen maatregelen.

3.9. Op 15 februari 2002 zendt de verantwoordelijke van de CONSUM-Gegevensbank van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen het volgende faxbericht in verband met de "crisisactienormen" inzake sulfonamiden naar de verzoekende partij:

> "Geachte heer,
> In antwoord op uw fax d.d. 2002/02/15 kan ik u het volgende meedelen:
> 1. In bijlage vindt u een overzicht van de crisisactienormen die gisteren door de crisiscoördinatiecel werden goedgekeurd. Deze normen zullen gebruikt worden om vanaf morgen 2002/02/16 de certificatie van de voeders die een gunstige conclusie hebben, uit te voeren. Er zal U een overzicht verstuurd worden per mail van de resultaten van de 'certificatiemonsters' (gekend op 16h30; 2002/02/15) (nog deze namiddag). Ik wil er u op attent maken dat de buitendiensten van DG 4 de eigenlijke certificatie en vrijgave van negatief geteste partijen dienen uit te voeren.
> 2. [...]
> 3. De nieuwe productie zal eerst gedurende een bepaalde tijd moeten 'gecertificeerd' worden met behulp van analyses; de termijn zal maandag in de crisisvergadering worden vastgelegd."

De bijlage bij die mededeling luidt als volgt:

A)

1)

Melkveevoeders
Legmeelvoeders

9

SOM <250 ppB **EN**
Sulfamethoxypyridazine <50 ppB
= **NEGATIEF**

2)

Varkensvoeders
Braadkipvoeders
Mestrundvoeders

9

SOM <500 ppB **EN**
Sulfamethoxypyridazine <50 ppB
= **NEGATIEF**

Alle anderen = **POSITIEF**

B) Resultaat weergave.

Sulfamethoxypyridazine	**Sulfadiazine**	**SOM**	**Conclusie**
Niet bepaald <50	Niet bepaald (<50)	Niet bepaald	Negatief
Resultaat $50 X1	Resultaat $50 X2	Resultaat 3= X1 + X2	**Legmeelvoeders** <250 EN X1 <50 **Negatief**
			Varkensvoeders **Braadkipvoeders** **Mestrundvoeders** < 500 EN X1 < 50 **Negatief**

Dit is de tweede bestreden beslissing.

3.10. In de voormelde faxberichten van 12 en 15 februari 2002 wordt geen melding gemaakt van enige rechtsgrond die de organen van de verwerende partijen voor hun beslissingen in aanmerking hebben genomen.

3.11. Eveneens op 15 februari 2002 maakt de DG4 de definitieve procedure voor de vernietiging van de met sulfonamiden besmette dierenvoeders bekend. De verzoekende partij geeft nog dezelfde dag te kennen met de procedure akkoord te gaan, onder uitdrukkelijk voorbehoud wat de vooropgestelde normering betreft.

3.12. De verzoekende partij vraagt voorts op 15 februari 2002 aan de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg te Kortrijk, zetelend in kort geding, om “de maatregelen zoals bevestigd bij faxberichten van 11.02 en 12 februari 2002 van het Bestuur voor de Kwaliteit van de Grondstoffen en de Plantaardige sector, inhoudend dat geen enkel veevoeder het bedrijf van verzoekster mag verlaten zonder voorzien te zijn van een analyse-certificaat dat de afwezigheid van sulfamiden attesteert, buiten werking te stellen [en om gemachtigd te worden] om niet-gemedicineerde mengvoeders te produceren, uit te leveren en te verhandelen overeenkomstig de voorwaarden van haar erkenning nr. **"**BE2117 van 20.09.2001”.

3.13. De voorzitter heeft bij beschikking van 19 februari 2002 uitspraak gedaan. Hij heeft de “maatregelen zoals bevestigd bij faxberichten van 11 en 12 februari 2002 van het Bestuur van de Kwaliteit van de Grondstoffen en de Plantaardige sector, inhoudend dat geen enkel veevoeder het bedrijf [...] mag verlaten zonder voorzien te zijn van een analyse-certificaat dat de afwezigheid van sulfamiden attesteert, buiten werking [...] gesteld” voor de duur van 15 dagen of totdat de bevolen maatregel in een procedure ten gronde wordt bevestigd of hervormd. Hij heeft de verzoekende partij ook gemachtigd om niet-gemedicineerde mengvoeders te produceren overeenkomstig de voorwaarden van haar erkenning.

3.14. Met een nota van 5 april 2002 legt de DG4 aan de bevoegde minister het dossier voor met een voorstel van definitieve beslissing betreffende de schorsing van de erkenning van de verzoekende partij.

De minister beslist op 9 april 2002 om het bezwaar van de verzoekende partij te verwerpen en de erkenning van de verzoekende partij als fabrikant van mengvoeders te schorsen voor een periode van 15 dagen met ingang van 29 april 2002.

De Raad van State vernietigt deze beslissing bij arrest nr. 120.309 van 10 juni 2003.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De tweede verwerende partij maakt in haar laatste memorie voorbehoud bij de regelmatigheid van het procedureverloop. Zij betoogt dat het “minstens alle schijn [ervan] heeft” dat zij niet de kans heeft gehad om in het administratief kort geding een nota met opmerkingen in te dienen en in de procedure tot nietigverklaring een memorie van antwoord.

5. Daargelaten dat het administratief kort geding definitief werd beslecht bij arrest nr. 104.072 van 28 februari 2002, blijkt uit de stukken van het dossier dat de tweede verwerende partij wel degelijk door de griffie van de Raad van State in kennis werd gesteld van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid. In het kader van het beroep tot nietigverklaring werd de tweede verwerende partij met een aangetekende brief van 26 maart 2002 door de griffie van de Raad van State uitgenodigd om een memorie van antwoord in te dienen, wat zij niet heeft gedaan.

Het voorbehoud van de tweede verwerende partij met betrekking tot de regelmatigheid van het verloop van de procedure mist derhalve feitelijke grondslag.

6. Op de terechtzitting heeft de tweede verwerende partij een "aanvullende verklarende pleitnota" neergelegd.

Het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voorziet niet in de mogelijkheid om een dergelijke nota als een processtuk neer te leggen.

Het is de partijen echter wel toegestaan om nieuwe feiten, die een invloed kunnen hebben op de ontvankelijkheid en/of de gegrondheid van het beroep, aan de Raad van State ter kennis te brengen. In zoverre de pleitnota op dergelijke feiten betrekking heeft, kan ze dan ook bij de zaak worden betrokken. In zoverre de pleitnota geen betrekking heeft op dergelijke feiten, maar de neerslag vormt van de uiteenzetting ter zitting, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Eerste exceptie

Standpunt van de partijen

7. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, die zij afleidt uit het ontbreken van een mandaat ad litem in hoofde van de raadsman van de verzoekende partij.

Zij betoogt dat de rechtspraak van de Raad van State vereist dat een uitdrukkelijke beslissing van het bevoegde orgaan van de rechtspersoon wordt voorgelegd, waaruit blijkt dat de raadsman wordt gemachtigd om de procedure aan te vatten. Te dezen moet de verzoekende partij derhalve een uitdrukkelijke beslissing van haar raad van bestuur voorleggen waarbij de opdracht wordt gegeven om bij de Raad van State de annulatie te vorderen van de faxberichten van 12 en 15 februari 2002.

8. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord dat de beslissing van haar raad van bestuur tot het instellen van een annulatie- en schorsingsprocedure is opgenomen in het stukkenbundel dat zij bij de Raad van State heeft neergelegd, zodat over het bestaan van die beslissing niet de minste discussie kan ontstaan.

Beoordeling

9. De verzoekende partij heeft bij haar verzoekschrift een uittreksel gevoegd uit de notulen van de vergadering van haar raad van bestuur van 16 februari 2002, waaruit onder meer blijkt dat deze raad heeft beslist een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de beslissing van 12 februari 2002 waarbij voor de beoordeling van de resultaten van de analyses op sulfonamiden de limiet van 50 ppb wordt vastgesteld en tegen “de beslissing d.d. 15.02.2002 houdende het overzicht van de nieuwe crisisactienormen”. Daartoe worden de advocaten Luk De Schrijver en Arnaud Declercq als raadslieden aangesteld.

Uit die beslissing blijkt dan ook genoegzaam dat de raadslieden van de verzoekende partij werden gemandateerd door het bevoegde orgaan van de verzoekende partij.

De exceptie mist feitelijke grondslag.

B. Tweede en derde exceptie

Standpunt van de partijen

10. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord voorts een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, die zij afleidt uit het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoekende partij.

Zij betoogt dat de verzoekende partij geen belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissingen, omdat ook na een dergelijke vernietiging, krachtens de reglementering inzake de samenstelling van mengvoeders, in het bijzonder het koninklijk besluit van 8 februari 1999 en het ministerieel besluit van 12 februari 1999 betreffende de handel en het gebruik van stoffen bestemd voor dierlijke voeding, geen sulfonamiden in mengvoeders aanwezig mogen zijn.

11. De tweede verwerende partij werpt in haar laatste memorie een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, die zij afleidt uit de niet-aanvechtbaarheid van de bestreden beslissingen.

Zij voert aan dat de bestreden beslissingen geen voor vernietiging vatbare rechtshandelingen betreffen, aangezien zij voor de verzoekende partij geen rechtsgevolgen teweegbrengen. Zij betoogt dat uit de samenlezing van de artikelen 3 en 8, § 1, van het koninklijk besluit van 8 februari 1999 betreffende de handel en het gebruik van stoffen bestemd voor dierlijke voeding en artikel 6, § 1, van het ministerieel besluit van 12 februari 1999 met hetzelfde opschrift, blijkt dat sulfonamiden niet toegelaten zijn als toevoegingsmiddel voor mengvoeders. Zij leidt daaruit af dat "de norm voor sulfonamiden [...] dan ook 0,0 [is]" en dat met andere woorden "een nultolerantie" geldt. Zij wijst erop dat er wel detectielimieten bestaan, dit zijn de laagste waarden op grond waarvan het laboratorium nog met zekerheid de aanwezigheid van bepaalde stoffen kan vaststellen. Volgens de tweede verwerende partij hebben de bestreden beslissingen aan de verzoekende partij slechts willen meedelen welke de detectielimieten zijn, maar hebben ze niets veranderd aan de norm van de nultolerantie.

12. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord op de tweede exceptie dat zij wel degelijk een afdoende belang bij haar beroep kan laten gelden, aangezien de normen die door de bestreden beslissingen specifiek ten aanzien van haar mengvoeders worden opgelegd, direct ingrijpen in de verhandelbaarheid van haar producten en haar individueel en rechtstreeks treffen in haar bedrijfsvoering. De opgelegde normen maken het haar onmogelijk om nog gemedicineerde voeders te produceren, niettegenstaande zij daarvoor een erkenning heeft verkregen. De normen zijn immers omwille van het risico op kruisbesmetting niet of nauwelijks haalbaar en de controles zijn zelfs niet voor tegenanalyse vatbaar. Ingevolge de begeleidende maatregel dat alle voeders aan de "crisisactienormen" dienden te worden getoetst, is zij bovendien gedurende vijftien dagen in de onmogelijkheid geweest enige productie op te starten.

Beoordeling

13. De tweede en de derde exceptie hebben dezelfde grondslag. Zij gaan er namelijk beide vanuit dat ook zonder de bestreden beslissingen de norm geldt dat geen sulfonamiden in dierenvoeders aanwezig mogen zijn.

De verwerende partijen verwijzen daarvoor naar de artikelen 3 en 8, § 1, van het koninklijk besluit van 8 februari 1999 betreffende de handel en het gebruik van stoffen bestemd voor dierlijke voeding en artikel 6, § 1, van het ministerieel besluit van 12 februari 1999 met hetzelfde opschrift.

De artikelen 3 en 8, § 1, van het genoemde koninklijk besluit van 8 februari 1999 luidden ten tijde van de bestreden beslissingen als volgt:

> "Art. 3. Het is verboden stoffen bestemd voor dierlijke voeding in het verkeer te brengen of te gebruiken:
> - die niet gezond, niet deugdelijk en niet van gebruikelijke handelskwaliteit zijn;
> - die een gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu;
> - die niet beantwoorden aan de voorschriften opgenomen in de bijlage bij dit besluit;
> - op een wijze die misleidend kan zijn."

> "Art. 8. § 1. De Minister bepaalt welke stoffen of preparaten als toevoegingsmiddel in het verkeer mogen worden gebracht en aan dierenvoeders mogen worden toegevoegd alsmede hun gebruiksvoorwaarden.
> De wijzigingen aan de lijst van stoffen en preparaten die als toevoegingsmiddel toegelaten zijn, worden aangebracht in toepassing van de richtlijn nr. 70/524/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de diervoeding.
> Enkel die stoffen en preparaten die in toepassing van voornoemde richtlijn nr. 70/524/EEG toegelaten werden, mogen als toevoegingsmiddel toegelaten worden. De voorwaarden van hun gebruik zijn deze die in toepassing van voornoemde richtlijn werden vastgelegd.
> De categorieën van persoonsgebonden toevoegingsmiddelen zijn opgenomen onder hoofdstuk III van de bijlage."

Artikel 6, § 1, van het genoemde ministerieel besluit van 12 februari 1999 luidt als volgt:

> "Art. 6. § 1. De stoffen en preparaten die in toepassing van artikel 8, § 1 van het koninklijk besluit van 8 februari 1999 als toevoegingsmiddelen in dierenvoeders zijn toegelaten, zijn opgenomen in bijlage II van dit besluit. De wijzigingen worden bekend gemaakt via EG-verordening.
> Deze toevoegingsmiddelen mogen slechts in het verkeer worden gebracht indien zij beantwoorden aan de bepalingen die in de bijlage of in de EG-verordening zijn gesteld en mogen slechts worden gebruikt onder de in de bijlage of in de EG-verordening genoemde voorwaarden."

Uit geen van deze bepalingen kan worden afgeleid dat inzake sulfonamiden een zogenaamde nultolerantie geldt. De enkele omstandigheid dat sulfonamiden niet zijn vermeld in de bij het ministerieel besluit gevoegde lijst van

toegelaten toevoegingsmiddelen, doet daaraan geen afbreuk, aangezien te dezen niet blijkt dat de gedetecteerde sulfonamiden kunnen worden beschouwd als toevoegingsmiddelen in de zin van artikel 1, 3/, van het koninklijk besluit van 8 februari 1999.

Nu de verwerende partij niet aantoont dat inzake sulfonamiden een nulnorm geldt, hebben de door de bestreden beslissingen aan de verzoekende partij opgelegde "limiet" en "crisisactienormen" een normatieve waarde. Bij overschrijding van de "limiet" of "norm"wordt het geanalyseerde voeder immers als positief beschouwd, met alle daaraan verbonden grievende gevolgen voor de verzoekende partij. Deze normen blijken derhalve aanvechtbare administratieve rechtshandelingen en de verzoekende partij beschikt over het rechtens vereiste belang bij de verwijdering ervan uit de rechtsorde.

De tweede en de derde exceptie zijn niet gegrond.

IV. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunt van de partijen

14. De verzoekende partij voert in het middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Zij betoogt dat waar de gebruikelijke en in het buitenland geldende norm voor sulfonamiden 5 ppm bedraagt, deze door de eerste bestreden beslissing wordt teruggebracht tot 50 ppb en, vervolgens, door de tweede bestreden beslissing enerzijds opnieuw gedeeltelijk wordt opgetrokken tot 250 ppb voor sulfadiazines in legmeel en melkveepoeder en anderzijds wordt behouden op 50 ppb voor sulfamethoxypyridazine, alhoewel beide substanties behoren tot de sulfonamide-groep en over identieke karakteristieken beschikken. Volgens de verzoekende partij blijft zij in het ongewisse over de gronden en de motieven van deze beslissingen, die niet worden gestaafd met enige wetenschappelijke onderbouw met betrekking tot de potentiële gevaren van sulfonamiden voor de volksgezondheid. De verzoekende partij laat gelden dat zomaar wordt overgeschakeld naar andere, veel strengere normen, zonder dat daarvoor enige verantwoording wordt gegeven.

Evenmin wordt enige wettelijke of reglementaire grondslag vermeld die de minister of het ministerie van Landbouw of de minister van Volksgezondheid zou toelaten dergelijke normen op te leggen.

15. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissingen deel uitmaken van een opeenvolging van controlebezoeken, verhoren, processen-verbaal, brieven, telefoons en faxen waaruit de verzoekende partij duidelijk de motivering kon begrijpen. Zij stelt dat in "het P.V. van 23 oktober 2001" omstandig een relaas wordt gegeven van de feiten en van de reglementering. Zij wijst erop dat de verzoekende partij bij herhaling in overtreding werd bevonden, zowel met de reglementering inzake gemedicineerde dierenvoeders als met de reglementering inzake mengvoeders. Volgens haar is de motivering dan ook duidelijk: de overheid diende in het algemeen belang en in het belang van de volksgezondheid op te treden om te voorkomen dat verboden stoffen in dierenvoeders terechtkwamen en vervolgens in de menselijke consumptie.

De verwerende partij zet voorts uiteen dat sulfamiden de verzamelnaam is van geneesmiddelen die in principe niet toegelaten zijn omdat zij een antibioticum met een zeer breed spectrum bevatten. Dit verbod strekt ertoe te voorkomen dat antibiotica in kleine hoeveelheden via de dierenvoeding in de voedselketen en dus ook in het menselijk lichaam terechtkomen, waardoor de resistentie van dit lichaam verdwijnt en niet meer reageert op de in de geneeskunde toegediende antibiotica. Volgens de verwerende partij is het evident dat sulfamethoxypyridazine, dat niet voorkomt op de lijst van de in de veevoeding toegelaten stoffen, totaal verboden is in de gewone mengvoeders, zodat hier de nul-tolerantie geldt.

16. In haar memorie van wederantwoord laat de verzoekende partij nog gelden dat de verwerende partij ten onrechte probeert voor te houden dat uit de "voorgeschiedenis" van het dossier de motivering van de opgelegde crisisnormen zou kunnen worden afgeleid.

17. In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij dat de bestreden beslissingen op geen enkele wijze werden gemotiveerd. Zij stelt dat dit des te meer klemt omdat het klaarblijkelijk om een individuele norm gaat die aan geen enkel ander veevoederbedrijf werd opgelegd.

18. De tweede verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat de bestreden beslissingen geen norm betreffen, maar een detectielimiet, die wordt “voorgeschreven” door de laatste stand van de techniek. Voorts kan de verzoekende partij volgens haar niet ernstig beweren dat zij de artikelen 3 en 8, § 1, van het koninklijk besluit van 8 februari 1999 en artikel 6, § 1, van het ministerieel besluit van 12 februari 1999 niet zou kennen.

Beoordeling

19. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

20. De eerste bestreden beslissing stelt dat “een limiet van 50 ppb (50 :/kg voeder) in beschouwing zal worden genomen om te oordelen of een voeder al dan niet positief is”. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt al naargelang van de aard van de veevoeders. De tweede bestreden beslissing bepaalt “[de] normen [die] zullen gebruikt worden om vanaf [...] 2002/02/16 de certificatie van de voeders die een gunstige conclusie hebben, uit te voeren”. Zij maakt een onderscheid tussen melkveevoeders en legmeelvoeders enerzijds en varkensvoeders, braadkipvoeders en mestrundvoeders anderzijds.

De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat "[de] faxen deel uitmaken van een opeenvolging van controlebezoeken, verhoren, PV's, brieven, telefoons en faxen waaruit verzoekster duidelijk de motivering kon begrijpen". Zij verwijst naar "het PV van 23 oktober 2001" waarin "omstandig een relaas [wordt gegeven] van de feiten en van de reglementering". Uit de door de verwerende partij bij de Raad van State neergelegde stukken blijkt weliswaar dat de verzoekende partij kennis had van de vaststellingen die werden gedaan, maar dit impliceert niet dat zij ook kennis had van de motieven van de bestreden beslissingen.

Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissingen op geen enkele wijze melding maken van de rechtsgrond die de verwerende partij toelaat om dergelijke limietwaarden, die gelden als normen, op te leggen, noch van enige verantwoording van de concreet opgelegde normen in functie van de volksgezondheid, in het belang waarvan de verwerende partijen stellen te zijn opgetreden. Zonder nadere uitleg is het bovendien onbegrijpelijk waarom de tweede bestreden beslissing dan weer andere normen oplegt dan de eerste bestreden beslissing.

Het middel is dan ook gegrond

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het ministerie van Landbouw van 12 februari 2002 waarbij voor de beoordeling van de resultaten van de analyses op sulfonamiden de in aanmerking te nemen limiet wordt vastgesteld op 50ppb (50 :g/kg), alsook de beslissing van de crisiscoördinatiecel van 14 februari 2002 waarbij een nieuwe normenmatrix wordt opgelegd.

2. De eerste en de tweede verwerende partij worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring en van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 9 april 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Paul Lemmens,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Wim Geurts,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Wim Geurts **Paul Lemmens**