

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 125.359 van 17 november 2003
in de zaak A. 139.381/IX-3847.**

In zake : de VZW REPTIELENLAND BLANKENBERGE,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. LUST,
kantoor houdende te BRUGGE-SINT-ANDRIES,
Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door :
1. de minister van Volksgezondheid,
die woonplaats kiest bij
advocaat J.F. DE BOCK,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Tasson-Snelstraat 38,
2. de minister van Leefmilieu.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de VZW REPTIELENLAND BLANKENBERGE op 18 juli 2003 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van het ministerieel besluit van 7 april 2003 tot vaststelling van de minimumnormen voor het houden van reptielen in dierentuinen;

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

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur W. WEYMEERSCH;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 24 september 2003 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 20 oktober 2003;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. GOETHALS die, loco advocaat A. LUST verschijnt voor verzoekende partij, en van advocaat V. LIBERT die, loco advocaat J.F. DE BOCK verschijnt voor de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur W. WEYMEERSCH;

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. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. De verzoekende partij is een VZW met als maatschappelijk doel de oprichting, het beheer en de promotie van een educatief verantwoord reptielenland. Zij beschikt over een door het college van burgemeester en schepenen op 25 juni 1998 verleende vergunning om gedurende 20 jaar een inrichting voor het houden van reptielen, gifslangen, krokodillen, enzovoort, te exploiteren.

1.2. Op 29 maart 1999 dient de verzoekende partij een aanvraag in om als dierentuin erkend te worden, overeenkomstig het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 betreffende de erkenning van dierentuinen, dat op 13 november 1998 bekendgemaakt en op 1 januari 1999 in werking getreden is. Volgens artikel 28 van dat besluit moeten de bestaande dierentuinen binnen de 90 dagen na de inwerkingtreding van het besluit een erkenningsaanvraag indienen. Krachtens artikel 2, § 4, van dat besluit beslist de minister binnen de honderd tachtig dagen na de ontvangst over de aanvraag, bij gebreke waarvan de beslissing geacht wordt gunstig te zijn. De verwerende partij betwist niet dat zij, in het geval van de verzoekende partij, haar beslissingstermijn heeft laten verstrijken, zodat de verzoekende partij wordt geacht erkend te zijn als dierentuin.

1.3.1. Artikel 8 van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 betreffende de erkenning van dierentuinen bepaalt wat volgt :

“De minister kan bijkomende voorschriften vaststellen betreffende de huisvesting van bepaalde diersoorten, meer bepaald met betrekking op de minimale afmetingen van de dierenverblijven en van hun inrichting”.

1.3.2. Met verwijzing naar die bepaling treft de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu op 7 april 2003 het thans bestreden besluit “tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van reptielen in dierentuinen”, dat bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 22 mei 2003 en op die dag in werking getreden.

Het besluit is niet aan het voorafgaand advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd. Blijkens de preambule, waarin ook verwezen wordt naar “het advies van de dierentuinencommissie”, wordt zulks verantwoord met een verwijzing naar de dringende noodzakelijkheid, die als volgt wordt verantwoord :

“(…) de omstandigheid dat de dierentuinen vóór 1 april 1999 een aanvraag voor erkenning moesten indienen en de opstelling van precieze minimumnormen voor de huisvesting van dieren belangrijk is voor een uniforme behandeling van de erkenningsaanvragen”.

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

3.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het eerste middel de schending aanvoert van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doordat de hoogdringendheid, die de overheid toelaat de wettelijke adviesverplichting naast zich neer te leggen, het voorwerp dient te zijn van een formele vermelding in de preambule van het besluit en doordat de vermelde redenen “exact en effectief” moeten bestaan, dat zij pertinent moeten zijn en dat zij het beroep op de dringende noodzakelijkheid moeten kunnen rechtvaardigen; dat volgens haar de in het besluit vermelde motivering aan die voorwaarden niet voldoet, aangezien er niet uit blijkt waarom de normen betreffende de huisvesting van de dieren met dergelijke spoed getroffen dienen te worden dat er geen tijd is om het advies van de afdeling Wetgeving in te winnen -de motivering bevestigt enkel het belang van minimumnormen voor de huisvesting-, aangezien het voor de behandeling van de erkenningsaanvragen niet absoluut nodig is over precieze minimumnormen voor de huisvesting te beschikken -het koninklijk besluit over de erkenning van dierentuinen bevat zelf verschillende bepalingen aangaande de huisvesting van de dieren, het besluit maakt het afleveren van een erkenning niet aan het bestaan van bijkomende normen en de

bevoegdheid die artikel 8 van dat besluit aan de minister is toegekend is facultatief-, aangezien de minister, in geval hij de mening was toegedaan dat bijkomende normen noodzakelijk waren om de erkenning te kunnen verlenen, die normen had moeten uitvaardigen binnen de periode van 180 dagen waarbinnen hij over de erkenningsaanvraag kan beslissen -want na het verstrijken van die periode wordt de erkenning stilzwijgend verworven-, aangezien het bestreden ministerieel besluit slechts vier jaar na het in voege treden van het erkenningsbesluit tot stand gekomen is en de minister in die periode over voldoende ruimte beschikte om het advies van de afdeling Wetgeving in te winnen, zeker nu er reeds begin 1999 reeds een uitgewerkt besluit bestond dat vervolgens vier jaar in de kast is blijven liggen; dat zij tenslotte wijst op het groot tijdsverloop -zes weken- tussen het treffen van het bestreden besluit en de publicatie ervan;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar nota met opmerkingen betoogt dat de motieven die het beroep op de hoogdringendheid schragen “ernstig, exact, expliciet en pertinent (zijn)” en dat de Raad van State zich niet in de plaats van het bestuur kan stellen om de hoogdringendheid te beoordelen; dat zij erop wijst dat, ware het bestreden besluit niet tijdig getroffen, de erkenningsaanvragen voor de dierentuinen niet uniform behandeld zouden kunnen worden, dat de huisvesting van dieren van zeer groot belang is bij de beoordeling van een erkenningsaanvraag en dat de ontwerptekst van het bestreden besluit slechts definitief aangenomen kon worden na de laatste vergadering van de dierentuincommissie; dat zij daaraan toevoegt dat de datum van de bekendmaking van het bestreden besluit niet bij de beoordeling van de hoogdringendheid betrokken mag worden en dat, in ieder geval, een termijn van veertig dagen tussen de vaststelling van een tekst en de bekendmaking ervan niet als onredelijk kan worden beschouwd, rekening houdend met het feit dat “het vertaalbureau” zijn opdracht nog moest vervullen en dat de tekst langs “de publicatiediensten van het Belgisch Staatsblad” diende te passeren;

3.3.1. Overwegende dat de verwerende partij niet betwist dat zij, overeenkomstig artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ertoe gehouden was het voorontwerp van het bestreden reglementair besluit voor advies aan de afdeling Wetgeving voor te leggen, dat zij zich aan die verplichting enkel kon onttrekken wanneer de zaak hoogdringend was en dat zij de specifieke redenen van dat dringend optreden in het bestreden besluit zelf diende op te nemen; dat, hoewel het aan de afdeling Administratie van de Raad van State niet toekomt zich uit te spreken over het al dan niet hoogdringend zijn van een ontworpen

reglementair besluit, zij toch moet nagaan of de in het besluit zelf verwoorde bijzondere motivering ter verantwoording van de ingeroepen hoogdringendheid zich inpast in de bestaande wettelijke regeling en of zij voldoende ernstig, expliciet, exact en pertinent is;

3.3.2.1. Overwegende dat blijkens de sub 1.3.2. geciteerde motivering, de verwerende partij het hoogdringend karakter van de geregelde aangelegenheid koppelt aan de verplichting, opgelegd aan de bestaande dierenhuizen, om vóór 1 april 1999 een erkenningsaanvraag in te dienen en aan de bekommernis om die erkenningsaanvragen op uniforme wijze te kunnen beoordelen; dat die koppeling, hoe verantwoord zij misschien ook was in de periode die onmiddellijk volgde op de bekendmaking en de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 betreffende de erkenning van dierenhuizen, op het ogenblik dat het bestreden besluit getroffen werd evenwel compleet irrelevant was geworden; dat immers dat besluit de bestaande dierenhuizen niet alleen verplichtte om een erkenningsaanvraag in te dienen vóór 1 april 1999, maar dat het ook voorziet in de stilzwijgende erkenning wanneer de minister niet binnen de honderd tachtig dagen een beslissing over de aanvraag genomen heeft;

Overwegende dat de verwerende partij niet betwist dat de bestaande dierenhuizen zich naar die regeling geschikt hebben en dat zij dus een erkenning hebben gekregen, hetzij uitdrukkelijk, hetzij stilzwijgend door het verstrijken van honderd tachtig dagen sinds hun aanvraag, dit is uiterlijk op 1 oktober 1999; dat het dan ook niet opgaat thans nog te verwijzen naar de noodzaak om die erkenningsaanvragen op gelijke wijze te beoordelen; dat die beoogde gelijke beoordeling dan ook niet verantwoordt dat de minister zich op 7 april 2003 op de hoogdringendheid beroept om geen advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen, temeer dat de wetgever hem de mogelijkheid bood dat advies zelfs binnen de drie dagen in te winnen;

3.3.2.2. Overwegende dat de verwerende partij zich, met het oog op de verantwoording van de hoogdringendheid, niet kan verschuilen achter de lange duur van de besluitvorming, in dit geval doordat het ontwerp lange tijd in “de dierenhuizencommissie” besproken is; dat, vooreerst, die omstandigheid niet vermeld is als een bijzonder motief voor de verantwoording van de hoogdringendheid -in de preambule wordt alleen in het algemeen verwezen naar het advies van die commissie-; dat vervolgens, en daargelaten de in de huidige stand van het geding te maken vaststelling

dat de verwerende partij niet aantoont welke reglementaire bepaling de minister ertoe verplicht het advies van die commissie in te winnen voor het tot stand brengen van een reglementair besluit als het bestredene, de verwerende partij in elk geval niet aantoont en zelfs niet beweert dat zij op enig ogenblik de commissie tot spoed heeft aangemaand met het oog op een zeer spoedige afronding van haar eigen besluitvorming; dat overigens uit de door de verwerende partij overgelegde stukken blijkt dat de dierentuinencommissie voor het laatst over de aangelegenheid heeft vergaderd op 12 februari 2003, terwijl het dossier geen enkele verantwoording bevat waarom de verwerende partij in de daarop volgende anderhalve maand, desgevallend beroep doend op de door artikel 84, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geboden mogelijkheid om dat advies te verkrijgen binnen de drie dagen, het advies van de afdeling Wetgeving niet kon of niet wenste in te winnen;

3.3.2.3. Overwegende dat het laten voorbijgaan van een vrij lange periode van zes weken tussen het treffen van het bestreden besluit en de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, zonder daarbij enig concreet bewijs te leveren van een niet te voorkomen vertraging en zonder tenminste aan te tonen dat het bestuur, waar nodig, aangedrongen heeft op spoed, op zich aantoont dat de verwerende partij geen belang hechtte aan de spoedige inwerkingtreding van de bestreden regeling; dat zij daarmee zelf een tegenindicatie aanbrengt voor de hoogdringendheid waarmee het besluit diende getroffen te worden; dat overigens de verwijzing naar de tussenkomst van het vertaalbureau van elke pertinentie ontbloomt is aangezien het besluit uitgaat van de federale overheid die de verplichting heeft haar reglementaire besluiten in de twee landstalen te stellen zodat er op dat vlak geen sprake is van een vertaling achteraf;

3.3.3. Overwegende dat de door de verwerende partij aangevoerde motieven het bewijs niet bevatten dat de aangelegenheid inderdaad zo hoogdringend geregeld moest worden dat het haar geoorloofd was haar wettelijke verplichting om het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen, terzijde te schuiven; dat het bestreden besluit derhalve tot stand is gekomen met miskenning van die substantiële vorm; dat het middel ernstig is;

4.1. Overwegende, wat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, dat de verzoekende partij uiteenzet wat volgt: zij beheert het Serpentarium te Blankenberge en, doordat de bestreden regeling onmiddellijk van toepassing is op die inrichting, moet zij allerhande aanpassingen verrichten en voor het uitvoeren van die

aanpassingswerken, die op 12 000 à 15 000 Euro worden geschat, moet de inrichting tijdelijk -naar schatting acht weken- gesloten worden hetgeen een ernstig inkomsten-verlies inhoudt; dat alles komt bovenop de zware investeringen die recent zijn gebeurd, het brengt het financieel evenwicht van de inrichting -die op dit ogenblik nagenoeg zelfbedruipend is- ernstig in gevaar en kan tot een vereffening leiden; het is ook niet uitgesloten dat zij, wegens de nieuwe regelgeving, bij gebrek aan voldoende ruimte een aantal -waaronder zeldzame- dieren niet meer zal kunnen houden en het afstoten van die dieren zal vaak definitieve gevolgen hebben, gelet op hun zeldzaam voorkomen en de daaruit volgende moeilijkheden om nieuwe exemplaren aan te kopen; het verwijderen van deze dieren betekent ook dat de inrichting publiekstrekking verliest, hetgeen haar noodzaakt haar publiciteit aan te passen, wat opnieuw een financiële inspanning vereist; doordat het besluit onmiddellijk in werking treedt bestaat het gevaar dat de aanpassingswerken niet spoedig uitgevoerd zullen kunnen worden hetgeen op een sluiting en op de intrekking van haar erkenning kan uitlopen, wat dan het einde van het Serpentarium betekent;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij betoogt dat, waar verzoekster zich beroept op een financieel nadeel, zij niet aantoont dat het haar een onherstelbare schade -aantasting van de levensvatbaarheid; aantasting concurrentiepositie; beëindiging van de activiteit- dreigt te berokkenen, aangezien de daling van het aantal bezoekers als gevolg van de te verrichten aanpassingswerken en de verwijdering van bepaalde dieren -waarvan overigens geen enkel bewijs geleverd wordt- “louter speculaties” zijn; dat zij, globaal, stelt dat verzoekster haar nadeel adstrueert met “vage en algemene beweringen”;

4.3. Overwegende dat de verzoekende partij terecht erop wijst dat het bestreden besluit onmiddellijk in werking treedt en dat het geen overgangsmaatregelen bevat om de bestaande inrichtingen toe te laten zich aan te passen; dat zij derhalve, volgens de geldende reglementering, de verplichting heeft om haar inrichting onverwijld te sluiten totdat de nodige aanpassingswerken uitgevoerd zijn; dat de verzoekende partij gevolgd kan worden waar zij aanstipt dat die sluiting onvermijdelijk een aantal ernstige materiële en financiële gevolgen heeft die niet gemakkelijk berekenbaar zijn en die haar, inzonderheid wegens de radicaliteit waarmee de nieuwe regeling haar wordt opgedrongen, in grote moeilijkheden kunnen brengen; dat de verwerende partij ook niet ernstig betwist dat de verzoekende partij er kan toe gedwongen worden om, bij gebrek aan de vereiste ruimte, een aantal dieren -soms zeldzame- uit haar inrichting te verwijderen, terwijl de wederbevoor-

rading, in geval van vernietiging van het bestreden besluit, misschien niet meer mogelijk is of in ieder geval grote problemen kan opleveren; dat in die zin wordt aangenomen dat de verzoekende partij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel ondergaat;

5. Overwegende dat de voorwaarden, waaronder de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit kan bevelen, vervuld zijn,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het ministerieel besluit van 7 april 2003 tot vaststelling van de minimumnormen voor het houden van reptielen in dierentuinen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten wordt uitgesteld.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het geschorste besluit.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
zeventien november 2000 en drie, door :

de H. A. VANDENDRIESSCHE, staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
Mevr. V. WAUTERS, griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

A. VANDENDRIESSCHE.