

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 244.045 van 28 maart 2019  
in de zaak A. 220.105/VII-39.752.**

In zake :           de VZW ANIMAUX ZOO  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaten Barteld Schutyser en Bart Martel  
                      kantoor houdend te 1050 Brussel  
                      Louizalaan 99  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

                      het VLAAMSE GEWEST  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaten Steve Ronse en Deborah Smets  
                      kantoor houdend te 8500 Kortrijk  
                      Beneluxpark 27B  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                   Het beroep, ingesteld op 26 augustus 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 16 juni 2016 tot weigering van erkenning van de VZW Animaux Zoo als vereniging voor het vereenvoudigde beheer van de fokkerij van hondenrassen.

*II. Verloop van de rechtspleging*

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

Auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 maart 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sietse Wils, die loco advocaten Bart Martel en Barteld Schutyser verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Thomas Quintens, die loco advocaat Steve Ronse verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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 en reglementair kader*

3.1. Het besluit van de Vlaamse regering van 19 maart 2010 betreffende de organisatie van de fokkerij van voor de landbouw nuttige huisdieren (hierna: fokkerijbesluit) definieert het “vereenvoudigd beheer” als het beheer van een populatie dieren, andere dan runderen, varkens, paardachtigen, schapen en geiten, waarbij ten minste de identificatie, de soort, het ras, de variëteit en de kenmerken van de dieren worden geregistreerd en gecontroleerd (artikel 1, 19°).

Overeenkomstig artikel 3, vierde lid, van dit besluit kan elke vereniging of organisatie van fokkers die een vereenvoudigd beheer voert voor de fokkerij van andere diersoorten, vermeld in artikel 2, waaronder honden, daarvoor een erkenning aanvragen in overeenstemming met de bepalingen van het besluit.

Artikel 7 bepaalt de voorwaarden waaraan de vereniging of organisatie van fokkers cumulatief moet voldoen om een dergelijke erkenning te kunnen krijgen:

“Om een erkenning te kunnen krijgen voor het vereenvoudigd beheer van de fokkerij van andere diersoorten, vermeld in artikel 3, vierde lid, moet de vereniging of organisatie van fokkers aan al de volgende voorwaarden voldoen:

1° een aanvraag tot erkenning richten aan de bevoegde entiteit, met vermelding van de diersoort, vermeld in artikel 2, de naam van de rassen en de variëteiten ervan;

2° wat de rechtspersoonlijkheid betreft:

a) als vereniging van fokkers opgericht zijn als vereniging zonder winstoogmerk;

b) als organisatie van fokkers opgericht zijn als coöperatieve vennootschap met sociaal oogmerk;

3° haar maatschappelijke zetel hebben in het Vlaamse Gewest;

4° beschikken over statuten waarin:

a) normen en criteria opgenomen zijn om de toetreding van de leden, respectievelijk de vennoten, te regelen;

b) de bevoegdheid van het orgaan dat moet oordelen over de toetreding van de leden, respectievelijk de vennoten, beperkt wordt tot het verifiëren of aan de normen en criteria voor toetreding is voldaan;

c) bepaald is dat alle bestuurders lid, respectievelijk vennoot, zijn;

d) bepaald is dat bij ontbinding het voorstel tot bestemming van de gegevens van het vereenvoudigde beheer vooraf ter goedkeuring aan de minister wordt voorgelegd;

e) bepaald is dat tussen de leden, respectievelijk de vennoten, niet mag worden gediscrimineerd;

5° beschikken over voorschriften betreffende:

a) de kenmerken van het ras en de variëteiten ervan;

b) het identificatiesysteem;

6° aantonen dat ze doeltreffend functioneert;

7° als het een vereniging of organisatie van fokkers van honden betreft, aantonen dat ze:

a) over voorschriften beschikt betreffende het registratiesysteem van de afstamming, de te verzamelen kenmerken voor het voeren van een programma tot verbetering van de genetische diversiteit

van het ras of de variëteit en het verbeteren van de genetische diversiteit van het ras of de variëteit;

- b) in staat is om de controles uit te voeren die vereist zijn voor het bijhouden van de afstamming en om de gegevens over de kenmerken te benutten die voor de uitvoering van het programma tot verbetering van de genetische diversiteit van het ras of de variëteit nodig zijn”.

3.2. De verzoekende partij dient met een schrijven van 6 augustus 2013 een aanvraag in voor het verkrijgen van een erkenning van het type “vereenvoudigd beheer” voor het fokken van honden.

3.3. Met een schrijven van 28 januari 2015 brengt de verwerende partij de verzoekende partij ervan op de hoogte dat het ontwerp van ministerieel besluit dat uitvoering zou geven aan sommige bepalingen van het fokkerijbesluit zich in de eindfase bevindt van de besluitvorming. De verzoekende partij wordt verzocht om het aanvraagdossier te actualiseren, waarbij de actualisering alle onderdelen van de erkenningsaanvraag betreft. Voor de punten waarvoor sinds februari 2014 geen wijzigingen werden doorgevoerd, kan verwezen worden naar het betreffende document in het aanvraagdossier. Voor de punten waarop de werking van de vereniging intussen werd gewijzigd, moet de verzoekende partij een bijgewerkt document voorleggen. Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor de aanvulling van de voorschriften en de controles voorzien in artikel 7, 7°, van het fokkerijbesluit.

3.4. De verzoekende partij dient met een schrijven van 24 april 2015 de actualisering van haar aanvraag in over de aspecten rond de voorschriften en de controles bepaald in artikel 7, 7°, van het besluit. De andere aspecten van de erkenningsaanvraag blijven onveranderd. De verzoekende partij voorziet met een eerste fase van haar planning klaar te zijn één jaar na de erkenning als fokkerijvereniging en met een tweede fase één jaar later.

3.5. Op 16 juni 2016 weigert de verwerende partij aan de verzoekende partij de erkenning als vereniging van fokkers die een vereenvoudigd

beheer voert voor de fokkerij van andere diersoorten, vermeld in artikel 2 van het fokkerijbesluit. De beslissing is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat om de gevraagde erkenning te bekomen, de voorwaarden, vermeld in artikel 7 van het Fokkerijbesluit van 19 maart 2010 cumulatief moeten worden vervuld;

Overwegende dat hieruit volgt dat de erkenning moet worden geweigerd als één van de voorwaarden, vermeld in artikel 7 van het Fokkerijbesluit van 19 maart 2010, niet zou zijn vervuld;

Overwegende dat de vereniging krachtens artikel, 7, 2°, a), van het Fokkerijbesluit van 19 maart 2010 als vereniging van fokkers als vzw moet zijn opgericht; dat de vereniging weliswaar een vzw is, maar dat uit artikel 3 van de statuten blijkt dat de VZW Animaux Zoo niet is opgericht als een vereniging van fokkers; dat uit artikel 3 van de statuten immers blijkt dat de vzw Animaux Zoo in de eerste plaats geen vereniging van fokkers is, maar een belangenvereniging van ondernemingen in de huisdierenbranche, zoals in de statuten gedefinieerd; dat bij de omschrijving van het statutair doel naast de belangenvereniging van ondernemingen in de huisdierenbranche ook verwezen wordt naar de bevordering van het dierenwelzijn ‘door het maatschappelijk verantwoord kweken en verhandelen van deze dieren na te streven’; dat dit onvoldoende is om te besluiten dat de VZW Animaux Zoo een vereniging van fokkers is;

Overwegende dat artikel 7, 4°, a), van het Fokkerijbesluit van 19 maart 2010 bepaalt dat de vereniging moet beschikken over statuten waarin de normen en criteria zijn opgenomen om de toetreding van de leden, respectievelijk de vennoten te regelen;

Overwegende dat artikel 5 van de statuten van de VZW Animaux Zoo in onvoldoende mate voorziet in concrete normen en criteria om de toetreding van zowel de effectieve als de toegetreden leden te regelen en dat bijgevolg niet is voldaan aan deze voorwaarde;

Overwegende dat artikel 7, 4°, b), van het Fokkerijbesluit van 19 maart 2010 bepaalt dat de vereniging moet beschikken over statuten waarin de bevoegdheid van het orgaan dat moet oordelen over de toetreding van de leden, respectievelijk de vennoten, beperkt wordt tot het verifiëren of aan de normen en criteria voor toetreding is voldaan;

Overwegende dat artikel 5 van de statuten van de vzw Animaux Zoo niet bepaalt dat de bevoegdheid van de raad van bestuur en de algemene vergadering beperkt blijft tot het verifiëren of aan de normen en criteria voor de toetreding is voldaan voor respectievelijk de toegetreden leden en de effectieve leden; dat dit des te meer het geval is door het weinig concrete karakter van de in de statuten vermelde normen en criteria en dat deze voorwaarde bijgevolg nu niet is vervuld;

Overwegende dat artikel 7, 7°, a), van het Fokkerijbesluit van 19 maart bepaalt dat de vereniging moet aantonen dat ze beschikt over voorschriften betreffende het registratiesysteem van de afstamming, de te verzamelen kenmerken voor het voeren van programma tot verbetering van de genetische

diversiteit van het ras of de variëteit en het verbeteren van de genetische diversiteit van het ras of de variëteit;

Overwegende dat de vzw Animaux Zoo heeft aangegeven dat het registratiesysteem in fasen gespreid over 2 jaar zal worden ingevoerd, dat het systeem dus nu nog niet op punt staat en dat de voorwaarde bijgevolg nu niet is vervuld;

Overwegende dat artikel 7, 7°, b), van het Fokkerijbesluit van 19 maart 2010 bepaalt dat de vereniging moet aantonen dat ze in staat is om controles uit te voeren die vereist zijn voor het bijhouden van de afstamming en om de gegevens over de kenmerken te benutten die voor de uitvoering van het programma tot verbetering van de genetische diversiteit van het ras of de variëteit nodig zijn;

Overwegende dat het centraal registratiesysteem gefaseerd zal worden ingevoerd waardoor vzw Animaux Zoo nog niet in staat is om de controles uit te voeren en de voorwaarde bijgevolg nu nog niet is vervuld;

Dat bijgevolg niet aan de erkenningsvoorwaarden, vermeld in artikel 7, punten 2°, 4° en 7°, van het Fokkerijbesluit van 19 maart 2010, is voldaan,

BESLUIT:

Enig artikel. Vzw Animaux Zoo wordt niet erkend als een vereniging als vermeld in artikel 3, vierde lid, van het Fokkerijbesluit van 19 maart 2010”.

Dit is de bestreden beslissing.

#### *IV. Onderzoek van het enige middel*

##### *Standpunt van de verzoekende partij*

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 7 van het fokkerijbesluit, de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het materiële motiveringsbeginsel, en het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het vertrouwensbeginsel.

In het eerste onderdeel bekritiseert zij de motivering uit de bestreden beslissing in verband met de toepassing van artikel 7, 2°, a), van het fokkerijbesluit, volgens hetwelk “een vereniging, om een erkenning te kunnen verkrijgen voor het vereenvoudigd beheer van de fokkerij van honden, ‘als vereniging van fokkers opgericht [dient] [te] zijn als vereniging zonder winstoogmerk’”.

Volgens de verzoekende partij werd de erkenningsvoorwaarde uit artikel 7, 2°, a), van het fokkerijbesluit verkeerd toegepast. Zo schrijft deze bepaling niet voor dat uit de statuten moet blijken dat de vereniging is opgericht als vereniging van fokkers. De verwerende partij schendt volgens de verzoekende partij de voormelde bepaling door uitsluitend op grond van de statuten te besluiten dat de verzoekende partij geen vereniging van fokkers zou zijn.

De formelemotiveringsplicht zou zijn geschonden doordat de verzoekende partij uit het bestreden besluit niet kan opmaken waarom zij niet als een vereniging van fokkers wordt aanzien. De motivering besluit immers louter dat de statutaire bepalingen van de verzoekende partij onvoldoende zouden zijn om te besluiten dat de VZW Animaux Zoo een vereniging van fokkers is.

De verzoekende partij zet verder uiteen dat het niet duidelijk is wat onder de “fokkerij van dieren” moet worden begrepen, aangezien dit niet wordt gedefinieerd.

Volgens haar laten de statutaire bepalingen evenmin toe om te besluiten dat de verzoekende partij geen vereniging van fokkers zou zijn. Het fokkerijbesluit belet geenszins dat de fokkerijverenigingen nog andere maatschappelijke doelen in hun statuten zouden kunnen opnemen. Het behartigen van de belangen van ondernemingen in de huisdierenbranche belet niet dat de verzoekende partij ook een vereniging van fokkers is, aangezien “ook fokkers moeten geacht worden tot de ondernemingen in de huisdierenbranche te behoren”.

De verzoekende partij verwijst ook naar haar huishoudelijk reglement, waaruit onmiskenbaar zou blijken dat zij een vereniging van fokkers is, minstens in de betekenis die de verwerende partij daar zelf op haar website aan heeft gegeven.

Voorts haalt zij aan dat de verwerende partij haar zelf heeft betrokken bij de voorbereiding van het ministerieel besluit van 3 maart 2015 met betrekking tot de fokkerij van honden.

Zij besluit:

“Gelet op het voorgaande, en bij gebrek aan enige andere verduidelijking van de begrippen fokken en fokkerij en bij gebrek aan enige andere indicatie in de motivering van de bestreden beslissing, is het dan ook kennelijk onredelijk om, gezien het aanvraagdossier, te besluiten dat de verzoekende partij geen vereniging van fokkers zou zijn, enkel en alleen in het licht van enkele elementen uit de statutaire doelomschrijving van de verzoekende partij”.

De bestreden beslissing wordt, steeds volgens de verzoekende partij, zelfs tegengesproken door de elementen van het aanvraagdossier, waarin de bestreden beslissing kennelijk geen steun vindt. Daardoor zou ook de materiële motiveringsplicht geschonden zijn.

Indien de verwerende partij het integrale aanvraagdossier aan een grondig onderzoek had onderworpen, dan had zij volgens de verzoekende partij onmogelijk tot het besluit kunnen komen dat deze geen vereniging van fokkers is. Bijgevolg zou de verwerende partij ook het zorgvuldigheidsbeginsel hebben geschonden.

Tot slot meent de verzoekende partij dat het vertrouwensbeginsel werd geschonden doordat de verwerende partij het nu plots wil “doen voorkomen alsof de verzoekende partij toch geen vereniging van (honden)fokkers zou zijn”, terwijl zij wel bij de voorbereiding van het toepasselijk reglementair kader werd betrokken en de beslissing van de verwerende partij “indruist tegen haar eerdere gedragslijn”.

5. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij in essentie toe dat haar taken niet beperkt blijven tot “passieve handelingen”, maar

dat zij ook zal “instaan voor de registratie van geneticagegevens en van onderzoeksresultaten”.

### *Beoordeling*

6. De bestreden beslissing is formeel met redenen omkleed. Uit die motieven blijkt afdoende waarom de vereniging niet als een vereniging van fokkers kan worden beschouwd.

Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij de motieven van de bestreden beslissing kent, aangezien ze deze aan een inhoudelijk onderzoek onderwerpt. Aan de formelemotiveringsplicht werd aldus voldaan.

7. Artikel 7, 2°, a), van het fokkerijbesluit bepaalt:

“Om een erkenning te kunnen krijgen voor het vereenvoudigd beheer van de fokkerij van andere diersoorten, vermeld in artikel 3, vierde lid, moet de vereniging of organisatie van fokkers aan al de volgende voorwaarden voldoen:

[...]

2° wat de rechtspersoonlijkheid betreft:

a) als vereniging van fokkers opgericht zijn als vereniging zonder winstoogmerk”.

De bestreden beslissing vindt steun in de statuten van de verzoekende partij.

Overeenkomstig artikel 2, eerste lid, 4°, van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen, moeten de statuten van de VZW “de precieze omschrijving van het doel of van de doeleinden waarvoor zij is opgericht” vermelden. De verzoekende partij kan niet worden gevolgd waar zij voorhoudt dat het doel van de verzoekende partij ruimer zou kunnen zijn dan wat in de statuten omschreven staat.

Het fokkerijbesluit definieert het begrip fokker niet. Het begrip moet in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden verstaan en toegepast. Van Dale Grote Woordenboek vermeldt bij “fokker” “iemand die als beroep of uit liefhebberij dieren fokt” en bij “fokken” “vee of andere huisdieren zich doen voortplanten”.

Hoewel het fokkerijbesluit niet belet dat de vereniging nog andere maatschappelijke doelen in haar statuten zou kunnen opnemen dan doelen gericht op de fokkerij, dienen de statuten minstens ook doelen gericht op de fokkerij te omvatten. Dit is volgens de verwerende partij te dezen niet het geval. Volgens de verwerende partij is het bevorderen van het dierenwelzijn “door het maatschappelijk verantwoord kweken en verhandelen van deze dieren na te streven” onvoldoende. De verwerende partij heeft artikel 7, 2°, a), van het fokkerijbesluit niet geschonden door op basis van het doel zoals het omschreven wordt in de statuten, te besluiten dat de verzoekende partij niet opgericht is als een vereniging van fokkers, en de verzoekende partij toont ook niet aan dat zij wel “een vereniging van fokkers” is. De verwerende partij gaat aldus de grenzen van een redelijke uitoefening van haar beoordelingsvrijheid niet te buiten. Evenmin wordt aannemelijk gemaakt dat de bestreden beslissing op onzorgvuldige wijze werd voorbereid of tot stand is gekomen.

Het feit dat de verzoekende partij heeft deelgenomen aan de voorbereiding van het ministerieel besluit van 3 maart 2015 met betrekking tot de fokkerij van honden heeft niet automatisch tot gevolg dat de verzoekende partij een vereniging van fokkers is.

Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de verzoekende partij ervan uitgaat dat, rekening houdend met het overleg en de samenwerking met de beleidsadviseur van het departement Landbouw en Visserij, zij er mocht op vertrouwen dat de verwerende partij de aanvraag zou goedkeuren, minstens niet kon besluiten dat de verzoekende partij geen vereniging van fokkers is.

Het advies van of het overleg en de samenwerking met de beleidsmedewerker -waarin de regelgeving niet voorziet- kan bij de verzoekende partij geen rechtmatige verwachting hebben gewekt, al was het maar omdat de beleidsmedewerker ter zake geen beslissingsbevoegdheid heeft. De minister oordeelde op basis van de ingediende aanvraag dat niet voldaan is aan de voorwaarde opgenomen in artikel 7, 2°, a), van het fokkerijbesluit.

Het eerste onderdeel is niet gegrond, hetgeen volstaat om het beroep te verwerpen. De voorwaarden waarin artikel 7 van het fokkerijbesluit voorziet zijn immers cumulatief. De erkenning moet worden geweigerd als aan één van deze voorwaarden niet is voldaan.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.**

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

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| Eric Brewaeys,      | kamervoorzitter, |
| Pierre Lefranc,     | staatsraad,      |
| Patricia De Somere, | staatsraad,      |
| bijgestaan door     |                  |
| Elisabeth Impens,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Elisabeth Impens**

**Eric Brewaeys**