

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.918 van 25 februari 2021
in de zaak A. 232.947/XIV-38.600**

In zake: 1. de nv PLOPSA
2. de bv PLOPSA
3. de nv BELPARK
4. de bv BOBBEJAANLAND
5. de nv BOUDEWIJNPARK, SPORT, KUNST- EN
ONTSPANNINGSCENTRUM
6. de nv SEA LIFE CENTRE BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Serge Carton
kantoor houdende te 8000 Brugge
Scheepsdalelaan 29
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nicolas Bonbled, Thomas Eyskens en Jorien Van
Belle
kantoor houdende te 1000 Brussel
Bisschofsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1.1 De vordering, ingesteld op 17 februari 2021, strekt tot de
schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van:

“- artikel 8, §1, eerste lid, 5°, (oorspronkelijk artikel 8, eerste lid, 5°) van het
Ministerieel Besluit dd. 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om
de verspreiding van het corona-virus COVID-19 te beperken, gewijzigd door
artikel 6 van het Ministerieel Besluit van 1 november 2020 houdende wijziging

van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, gewijzigd door artikel 4 van het Ministerieel Besluit van 28 november 2020 houdende wijziging van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken ;

- artikel 8, §1, tweede lid, 2°, 3° en 9°, (oorspronkelijk artikel 8, tweede lid, 2° en 7°), van het Ministerieel Besluit dd. 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het corona-virus COVID-19 te beperken, gewijzigd door artikel 6 van het Ministerieel Besluit van 1 november 2020 houdende wijziging van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, gewijzigd door artikel 4 van het Ministerieel Besluit van 28 november 2020 houdende wijziging van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, gewijzigd door artikel 3 van het Ministerieel Besluit van 6 februari 2021 houdende wijziging van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken;
- Artikel 28 van voormeld Ministerieel Besluit dd. 28 oktober 2020, gewijzigd door artikel 12 van het Ministerieel Besluit van 1 november 2020 houdende wijziging van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, gewijzigd door artikel 13 van het Ministerieel Besluit van 28 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, gewijzigd door artikel 9 van het Ministerieel Besluit van 12 januari 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, gewijzigd door artikel 6 van het Ministerieel Besluit van 6 februari 2021 houdende wijziging van het Ministerieel Besluit van

28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken;

- Artikel 12 van het Ministerieel Besluit van 1 november 2020 houdende wijziging van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken;
- Artikel 13 van het Ministerieel Besluit van 28 november 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken;
- Artikel 9 van het Ministerieel Besluit van 12 januari 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken;
- Artikel 6 van het Ministerieel Besluit van 6 februari 2021 houdende wijziging van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.”

1.2. Tevens wordt gevorderd, “in voorkomend geval, te bevelen dat verwerende partij, binnen de 5 dagen na uitspraak van het arrest, artikel 8, §1, eerste lid, 5°, (oorspronkelijk artikel 8, eerste lid, 50), én artikel 8, §1, tweede lid, 2°, 3° en 9°, (oorspronkelijk artikel 8, tweede lid, 2° en 70), van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, gewijzigd door artikel 6 van het Ministerieel Besluit van 1 november 2020 houdende wijziging van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, gewijzigd door artikel 4 van het Ministerieel Besluit van 28 november 2020 houdende wijziging van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, gewijzigd door artikel 3 van het Ministerieel Besluit van 6 februari 2021 houdende wijziging van het Ministerieel Besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, dient te vervangen door een maatregel en/of maatregelen die de uitbating van pretparken en indoor

dierenparken en - tuinen niet onevenredig beperken en die er voor zorgen dat verzoekende partijen open kunnen blijven.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 februari 2021, om 15.30 uur.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Serge Carton, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaten Thomas Eyskens en Jorien Van Belle, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een met het dispositief overeenstemmend 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. Sedert maart 2020 heeft de verwerende partij opeenvolgende maatregelen getroffen om de bevolking te behoeden voor de verspreiding van het coronavirus om de ziekte (COVID-19) die wordt veroorzaakt door dit virus, tegen te gaan. De aldus veroorzaakte ziekte door het eerdergenoemde virus dat inmiddels varianten en mutanten kent, kan al naargelang het geval dodelijk zijn of langdurige min of meer ernstige gevolgen hebben.

Sedert 22 december 2020 is een vaccinatiecampagne gestart die nog niet op kruissnelheid lijkt te zijn.

3.2. Omdat contacten, inzonderheid fysieke nabijheid tussen personen een grote aanstoker zijn van de overdracht van het virus, hebben veel maatregelen betrekking op het maximaal uitsluiten van (het risico op) zulke contacten. Hierdoor worden diverse plaatsen en vormen van menselijke interactie, zoals sectoren van het economisch leven en van de vrijetijdsbesteding, getroffen door meer of minder ingrijpende regels, gaande tot de verplichte sluiting van handelszaken, het stilleggen van bepaalde activiteiten of verplaatsingsverboden. Naargelang de mate waarin het virus zich verspreidt of onder controle lijkt, de besmettingsgraad, de intrede van varianten en mutanten, de belasting van de ziekenhuizen en andere parameters - zoals de nieuwste wetenschappelijke inzichten omtrent het virus doch ook elementen van sociaal en psychisch welzijn - ziet de verwerende partij zich verplicht, daarbij voorgelicht door haar experts, om haar beleid continu te monitoren en, met regelmaat, aan te passen.

3.3. De voorliggende betwisting heeft betrekking op de verlenging (tot 1 april 2021) van de verplichte sluiting van pretparken.

Op 28 oktober 2020 wordt het ministerieel besluit ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het besluit van 28 oktober 2020) genomen en bekendgemaakt. Bij artikel 8, § 1, eerste lid, van dat besluit worden “de inrichtingen of onderdelen van inrichtingen die behoren tot de culturele, feestelijke, sportieve, recreatieve en evenementensector [...] gesloten voor het publiek, met inbegrip van onder meer: [...] 5° pretparken”.

Tegelijk wordt in het tweede lid van datzelfde artikel 8, § 1, voorzien in een aantal afwijkingen voor een aantal inrichtingen, die daartoe een aantal minimale regels moeten naleven.

3.4. Het besluit van 28 oktober 2020 is, zoals de voorgangers ervan, een tijdelijke regeling die, in functie van de onder punt 3.2 vermelde parameters, door de verwerende partij na advies van meerdere adviesorganen en de in Raad vergaderde ministers, permanent wordt geëvalueerd en, waar nodig, bijgestuurd.

De maatregelen van het genoemde besluit van 28 oktober 2020 (daarin begrepen deze vervat in artikel 8) werden, zoals hiervoor is gebleken, uitgevaardigd op 28 oktober 2020 en golden aanvankelijk tot 19 november 2020 (*cfr.* artikel 28 van het besluit van 28 oktober 2020). Sedertdien zijn deze maatregelen (met inbegrip van deze vervat in artikel 8) in functie van de voortdurend evoluerende sanitaire situatie opgevolgd, geëvalueerd en bijgestuurd met inbegrip van de duur ervan. Zij zijn aangepast bij de ministeriële wijzigingsbesluiten van 1 en 28 november 2020, van 11, 19, 20, 21 en 24 december 2020, van 12, 14, 26 en 29 januari 2021 en, tot slot, van 6 en 12 februari 2021.

3.5. Tot slot, worden, met artikel 6 van het ministerieel besluit van 6 februari 2021 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het koninklijk besluit van 6 februari 2021), de maatregelen voorzien in het besluit van 28 oktober 2020 -waaronder het in het voornoemde artikel 8, § 1, eerste lid, 5° opgelegde sluitingsgebod voor pretparken, verlengd tot 1 april 2021.

3.6. De bepalingen waarvan de verzoekende partijen thans de schorsing van de tenuitvoerlegging vorderen - door hen “de bestreden beslissingen” genoemd - luiden thans:

1°) artikel 8, § 1, eerste lid, 5° en artikel 8, § 1, tweede lid, 2°, 3° en 9° van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020:

“Art. 8. § 1. De inrichtingen of onderdelen van inrichtingen die behoren tot de culturele, feestelijke, sportieve, recreatieve en evenementensector worden gesloten voor het publiek, met inbegrip van onder meer:

[...]

5° de pretparken;

[...].

In afwijking van het eerste lid, mogen geopend blijven:

[...];

2° de musea;

3° de buitengedeelten van natuurparken, dierentuinen en dierenparken met inbegrip van de ingang, uitgang, sanitaire voorzieningen, eerste hulp en noodgebouwen;

[...];

9° de niet in dit lid bedoelde culturele plaatsen, maar enkel voor:

- groepen van kinderen tot en met 12 jaar, in het kader van schoolse of buitenschoolse activiteiten van het leerplichtonderwijs;

- stages en activiteiten voor personen tot en met 18 jaar, met naleving van de regels voorzien in artikel 18;

[...].”

2°) artikel 28 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals laatste gewijzigd door het ministerieel besluit van 6 februari 2021:

“Art. 28. De maatregelen voorzien in dit besluit zijn van toepassing tot 1 april 2021.”

3°) artikel 12 van het ministerieel besluit van 1 november 2020 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’:

“Art. 12. Artikel 28 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:

‘De maatregelen voorzien in dit besluit zijn van toepassing tot en met 13 december 2020’.”

4°) artikel 13 van het ministerieel besluit van 28 november 2020 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’:

“Art. 13. Artikel 28 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:

‘De maatregelen voorzien in dit besluit zijn van toepassing tot 15 januari 2021’.”

5°) artikel 9 van het ministerieel besluit van 12 januari 2021 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’:

“Art. 9. Artikel 28 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:
‘De maatregelen voorzien in dit besluit zijn van toepassing tot 1 maart 2021’.”

6°) artikel 6 van het ministerieel besluit van 6 februari 2021 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’:

“Art. 6. Artikel 28 van hetzelfde besluit wordt vervangen door wat volgt: ‘De maatregelen voorzien in dit besluit zijn van toepassing tot 1 april 2021’.”

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

VI. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting van de uiterst dringende noodzakelijkheid

6. In hun verzoekschrift zetten de verzoekende partijen uiteen dat zij pretparken uitbaten die gesloten dienen te blijven. Zij stellen dat door “de genomen maatregel” de inkomstenverliezen almaar groter worden en ingevolge de verlenging van “de maatregel” nog groter worden, met als gevolg dat zij in een staat van faillissement (krediet geschokt en op duurzame wijze ophouden te betalen) komen, minstens in *going concern* problemen komen, zonder dat hiertoe enige noodzaak is en/of pertinente en draagkrachtige redenen zijn. De verzoekende partijen betogen dat zij deze periode niet meer kunnen overbruggen.

De eerste en de tweede verzoekende partij tonen hun omzetverlies aan de hand van btw-aangiftes. In vergelijking met dezelfde maanden in 2019 is er wat de eerste verzoekende partij betreft, voor de maanden oktober-november en december 2020 sprake van een omzetverlies met 64,21 % en “specifiek voor de maanden oktober tot en met december 77,71 %, dit exclusief door voormelde maatregelen.” Voor de tweede verzoekende partij betreft het voor deze periodes respectievelijk een omzetverlies van 13,37 % “en specifiek voor de maanden oktober t.e.m. december 95,44 %, dit exclusief door voormelde maatregelen.” Beide verzoekende partijen betogen dat het jaar 2021 cruciaal is voor hun levensvatbaarheid en dat de “omzetsdalingen en geleden verliezen voor de maanden januari, februari en maart 2021 [...] even dramatisch [zullen] zijn indien de maatregelen tot 1 april 2021 blijven gelden.” Voorts leggen beide verzoekende partijen ook stukken over inzake de door hen ontvangen premies en verminderingen, maar betogen zij dat “aan de hand van de voorgelegde stukken kan vastgesteld worden dat de van de overheid ontvangen premies, verminderingen en tussenkomsten geenszins volstaan om de kosten in kwestie te kunnen betalen.” Zij zetten uiteen dat gedurende de maand januari 2021 de omzet nihil was met uitzondering van de omzet voor de winkel in Wijnegem Shoppingcenter (4.577,42 euro) en de te verwaarlozen omzet voor zwembaden in

De Panne en Landen-Hannuit die enkel geopend zijn voor lokale badgasten. De opening enkel voor lokale badgasten (scholen & baantjeszwemmen) brengt volgens hen een bijkomend verlies met zich mee, gezien deze inkomsten onvoldoende zijn om de vaste kosten voor het openen van het zwembad te dekken. Naar kredieten toe stellen de eerste en tweede verzoekende partij dat zij verschillende kredieten hebben lopen, waaronder voor het jaar 2021 2.179.000,00 euro af te betalen aan Studio 100 nv. Eveneens hebben zij reeds voor 26 miljoen euro moeten bij lenen. Naar vaste, recurrente kosten toe, stellen beide verzoekende partijen dat zij worden geconfronteerd met een operationele *cash burn* van maandelijks 2 miljoen euro indien er niet kan worden geopend, bestaande uit 1 miljoen euro aan lonen en 1 miljoen euro aan vaste kosten. Voorts hebben beide verzoekende partijen de oefening gemaakt voor de periode 13 februari - 1 april 2021 naar de winst waarop zij rekenen om hun levensvatbaarheid te kunnen verzekeren. Voor deze periode rekenen beide verzoekende partijen op een winst van 1.666.397,84 euro om van het jaar 2020 en begin 2021 te kunnen herstellen. Beide verzoekende partijen concluderen dat de verlenging van “de maatregel” tot 1 april 2021 “overduidelijk een enorme negatieve impact [heeft] op de bedrijfsvoering van eerste en tweede verzoekende partij” en dat zij “dergelijke gederfde winsten [...] geen twee jaar op een rij [kunnen] opvangen.” Besluitend stellen de verzoekende partijen dat zij een financieel nadeel ondergaan “met een impact die hen *in going concern* problemen brengt.”

De derde verzoekende partij stelt dat zij wordt geconfronteerd met een gelijkaardig dramatisch omzetverlies. Ook zij toont haar omzetverlies aan de hand van een overzicht van haar btw-aangiftes aan. Aan de hand van een overzicht van de vaste kosten die zij gedurende de sluitingsmaanden heeft moeten betalen, kan worden vastgesteld dat voor de site Bellewaerde er tijdens de sluitingsmaanden een minimale vaste kost van *plus minus* 900.000,00 euro blijft. Voor de site Walibi loopt dit bedrag aan vaste kosten op tot minimaal *plus minus* 1.500.000,00 euro. In vergelijking met dezelfde maanden in 2019 is er wat de site Bellewaerde betreft, voor de maanden oktober-november en december 2020 sprake van een omzetverlies met 67,7% “en specifiek voor de maanden oktober tot

en met december 95,38 %, dit exclusief door voormelde maatregelen.” In januari 2021 was de omzet 0 en is er dus een omzetverlies van 100 % of in absolute cijfers van 562.015,45 euro. Wat de site Walibi betreft, zijn de cijfers respectievelijk 70,63 %, en 96,91 %. In januari 2021 bedroeg de omzet 2.062,55 euro of een omzetverlies met 99 % of in absolute cijfers van 1.387.243,27 euro. Ook deze verzoekende partij legt stukken voor inzake de door haar ontvangen premies en verminderingen, waarbij zij stelt dat aan de hand ervan kan worden vastgesteld dat de van de overheid ontvangen premies, verminderingen en tussenkomsten geenszins volstaan om de kosten in kwestie te kunnen betalen. Zij maakt voorts een oefening naar de omzetverliezen voor de maanden maart en april 2021 en stelt andermaal een omzetverlies van 8.706.740,57 euro riskeert te lijden. Zij concludeert dat zij dergelijke omzetverliezen geen twee jaar op een rij kan bolwerken en dat zij een financieel nadeel ondergaat “met een impact die haar *in going concern* problemen brengt.”

De vierde verzoekende partij stelt dat zij ook wordt geconfronteerd met dramatische omzetverliezen. Ook zij toont haar omzetverlies aan de hand van een overzicht van haar btw- aangiftes aan. In vergelijking tot 2019 genereert zij een omzetverlies van 14.046.806,66 euro. In januari 2021 werd een omzet van 12.526,87 euro gegenereerd, daar waar dit voor januari 2020 190.729,44 euro en voor januari 2019 134.889,58 euro bedroeg. In vergelijking met dezelfde maanden in 2019 is er wat de vierde verzoekende partij betreft, voor de maanden oktober-november en december 2020 sprake van een omzetverlies met 66 % “en specifiek voor de maanden oktober tot en met december respectievelijk 67,%, 77 % en 96 %, dit exclusief door voormelde maatregelen.” Naar kredieten toe heeft de vierde verzoekende partij verschillende kredieten lopen, waarbij zij stelt *cash* tekort te komen omwille van omzetverlies 2020 COVID. Andere kredieten dienen volgens haar te worden verlengd. Zo heeft zij voor Halloween 2020 investeringen ten bedrage van 231.277,41 euro gedaan. Ten gevolge van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 en de daaropvolgende, onmiddellijke sluiting van de pretparken, kon Halloween 2020 niet eens doorgaan en zijn deze investeringen dus definitief verloren. Ook deze verzoekende partij legt stukken

voor inzake de door haar ontvangen premies en verminderingen, waarbij zij stelt dat aan de hand ervan kan worden vastgesteld dat de van de overheid ontvangen premies, verminderingen en tussenkomsten geenszins volstaan om de kosten in kwestie te kunnen betalen. Zij maakt voorts een oefening naar de omzetverliezen voor de maanden februari, maart en april 2021 en stelt andermaal dat zij een omzetverlies van 2.050.000 euro riskeert te lijden. Zij concludeert dat zij dergelijke omzetverliezen geen twee jaar op een rij kan bolwerken en dat zij een financieel nadeel ondergaat “met een impact die haar *in going concern* problemen brengt.”

De vijfde verzoekende partij stelt dat zij evenzeer wordt geconfronteerd met dramatische omzetverliezen. Ook zij toont haar omzetverlies aan de hand van een overzicht van haar btw aangiftes aan. In vergelijking tot 2019 genereert zij in 2020 een omzetverlies van 4.143.774 euro. In januari 2021 werd een omzet van 0 euro gegenereerd, daar waar dit voor januari 2020 227.400,00 euro bedroeg. In vergelijking met dezelfde maanden in 2019 is er wat de vijfde verzoekende partij betreft, voor de maanden oktober-november en december 2020 sprake van een omzetverlies met 71,43 % “en specifiek voor de maanden oktober tot en met december telkens 100 %, dit exclusief door voormelde maatregelen.” Naar vaste, recurrente kosten toe, stelt de vijfde verzoekende partij dat zij met de situatie wordt geconfronteerd dat zij deze niet kan betalen en dat zij afbetalingsplannen heeft moeten overeenkomen. Voorts stelt zij een *straight loan* ten belope van 125.000,00 euro te hebben moeten aangaan. Ook deze verzoekende partij legt stukken voor inzake de door haar ontvangen premies en verminderingen, waarbij zij stelt dat aan de hand ervan kan worden vastgesteld dat de van de overheid ontvangen premies, verminderingen en tussenkomsten geenszins volstaan om de kosten in kwestie te kunnen betalen. Zij concludeert dat zij een financieel nadeel ondergaat “met een impact die haar *in going concern* problemen brengt.”

De zesde verzoekende partij stelt dat zij evenzeer wordt geconfronteerd met dramatische omzetverliezen. Zij toont haar omzetverlies aan de hand van een overzicht van een *Excel sheet* aan, waarvan zij stelt:

“Specifiek voor dit stuk dient wat nadere uitleg gegeven te worden. Deze P&L is zo opgesteld dat accountants deze begrijpen. Dit betekent dat de omzet als negatief bedrag staat en de kosten als positief bedrag. Het is tevens van belang om te kijken naar de EBITDA of Operating Profit en niet naar Profit for the Period. De tax wordt namelijk alleen in december geboekt en niet in andere maanden, dus dit geeft een vertekend beeld.”

In vergelijking tot 2019 genereert deze verzoekende partij omzetverliezen die zij detailleert, er specifiek op wijzend dat zij zeehonden blijft redden, “dit met een kost van circa 3500 euro per zeehond, waarbij op vandaag zesde verzoekende partij zich in het midden van de grijze zeehond periode bevindt.” In januari 2021 is er een omzetverlies van 122.261 euro. Ook zij wordt geconfronteerd met *cash flow*-problemen, waarbij zij stelt zich genoodzaakt te zien extra leningen te vragen. Naar vaste, recurrente kosten toe, doet de zesde verzoekende partij gelden dat zij met de situatie wordt geconfronteerd dat zij deze niet kan betalen. Zij heeft 118.115,00 euro aan vaste kosten per maand. Ook deze verzoekende partij legt stukken voor inzake de door haar ontvangen premies en verminderingen, waarbij zij stelt dat aan de hand ervan kan worden vastgesteld dat de van de overheid ontvangen premies, verminderingen en tussenkomsten geenszins volstaan om de kosten in kwestie te kunnen betalen. Zij concludeert dat zij een financieel nadeel ondergaat “met een impact die haar *in going concern* problemen brengt.”

De verzoekende partijen betogen voorts dat zij afdoende en draagkrachtige stukken voorleggen waaruit blijkt dat zij aanzienlijke omzet- en inkomstenverlies lijden, “waarbij een verdere verlenging van de genomen maatregelen deze verliezen alleen maar zullen doen oplopen met als uiteindelijk gevolg dat verzoekende partijen *in going concern*-problemen komen en in een staat van faillissement afglijden met effectieve faillietverklaring tot gevolg.” Zij stellen dat zij bijgevolg worden geconfronteerd met onherstelbare schadelijke gevolgen

die steeds groter worden. Zij zien zich geconfronteerd met een totaalverbod aan het voeren van hun zelfstandige activiteiten terwijl andere (rechts-)personen die zich in een gelijke, minstens gelijkaardige, toestand bevinden, wél hun zelfstandige activiteiten mogen voortzetten. De verwerende partij bood met het vorige ministerieel besluit perspectief dat de maatregelen tot 1 maart 2021 toepassing kenden zodat zij bijgevolg dachten het jaar 2021 te kunnen heropenen. De verlenging die met de laatste wijziging aan het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 werd ingevoerd, dit tot 1 april 2021, heeft evenwel tot gevolg dat de economisch schadelijke gevolgen waarmee de verzoekende partijen in 2020 reeds werden geconfronteerd alleen maar toenemen met een nieuwe periode van sluiting en dus 0 euro omzet tot gevolg, bijkomend omzet- en inkomstenverlies en het opstapelen van de verliezen. Dit alles klemmt des te meer nu zij andermaal een maand langer dienen gesloten te blijven, daar waar dierenparken en -tuinen, musea, Technopolis, Eurospace-center, ..., open mogen en/of open mogen blijven, en waarbij de verzoekende partijen derhalve andermaal inkomsten derven, met opstapelende verliezen tot gevolg, in *going concern* problemen komen en uiteindelijk het faillissement tot gevolg, daar waar dierenparken en -tuinen, musea, Technopolis, Eurospace-center..., omzetten zullen genereren en winsten zullen maken.

De verzoekende partijen betogen dat het om meer gaat dan louter een financieel nadeel dat zij lijden. Het gaat over hun al dan niet voortbestaan. Waar een annulatieprocedure mogelijks financieel nadeel kan rechtzetten, is volgens hen de verlenging van de maatregel, uitgevaardigd bij het ministerieel besluit van 6 februari 2021, de druppel die er voor hen voor zorgt dat hun voortbestaan in het gedrang komt. De maatregelen en de daaruit voortvloeiende ongelijke behandeling van (rechts-)personen die zich in een gelijke toestand als andere (rechts-)personen bevinden dienen uiterst dringend weggewerkt te worden. Zij vorderen “bijgevolg naast een versoepeling van de maatregelen ook een rechtzetting/wegwerking van voormelde ongelijke behandeling.”

Beoordeling

7. De schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid houdt een ernstige verstoring in van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, herleidt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en beperkt in aanzienlijke mate de uitoefening van het recht van verdediging van de verwerende partij. Het is om die reden dat, zoals overwogen in het arrest nr. 249.313 van 22 december 2020 van de Algemene Vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, de Raad van State met een zekere gestrengheid de voorwaarden beoordeelt die vervuld moeten zijn opdat deze vordering kan worden ingewilligd.

De aanwending van die procedure moet dan ook zeer uitzonderlijk blijven, in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak door de verzoekende partij op onbetwistbare wijze wordt aangetoond. Luidens artikel 16, § 1, eerste lid, 7°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’, bevat het verzoekschrift waarin de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd daartoe “een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen”.

Dit impliceert dat een verzoekende partij aan de hand van precieze en concrete gegevens aannemelijk maakt dat de schorsing van de tenuitvoerlegging, indien ze pas na het afwikkelen van de gewone schorsingsprocedure zou worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of de belangen van de verzoekende partij veilig te stellen (*cfr.* RvS, Algemene Vergadering, 22 december 2020, nr. 249.313).

De uiterst dringende noodzakelijkheid kan daarenboven niet voortkomen uit de enkele omstandigheid dat ingevolge de doorlooptijd van de zaak een uitspraak volgens de gewone schorsingsprocedure of een uitspraak ten gronde zou tussenkomen in een min of meer verre toekomst, waardoor de gewone

schorsings- of annulatieprocedure de verzoekende partij niet toelaat een arrest te verkrijgen voordat de bestreden handeling zijn volledige uitwerking heeft gehad. Opdat aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid voldaan is, moet deze vaststelling ten minste gepaard gaan met andere feitelijke gegevens die eigen zijn aan de voorliggende zaak en die aantonen dat de uiterst dringende noodzakelijkheid eraan inherent is.

Niet minder dan het geval is in de gewone schorsingsprocedure, is daartoe vereist dat de verzoekende partij het resultaat van de procedure ten gronde niet kan afwachten om haar beslissing te verkrijgen, “op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-2013, 5-2277/1, 13).

Het voorgaande sluit aan bij de leer van het arrest van de Algemene Vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak nr. 249.313 van 22 december 2020 wat de beoordeling van de eis van spoed betreft.

8. Hoewel het zich laat verstaan dat de verzoekende partijen als uitbaters van pretparken met name werden getroffen door de sluitingsmaatregelen opgelegd in 2020 en 2021 evenals door de voorliggende bestreden (verlengings)maatregelen, die werden genomen als onderdeel van de strijd tegen de pandemie, dan nog is vereist dat de verzoekende partijen, willen zij spoedeisendheid en te dezen een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid verantwoorden, concreet aan de hand van verifieerbare gegevens en stavingsstukken waarbij op transparante wijze een globaal inzicht wordt verschaft, aantonen dat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing(en), indien ze pas na het afwikkelen van de gewone schorsingsprocedure zou(den) worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou(den) komen om het nadeel op te vangen of de belangen van de verzoekende partijen veilig te stellen. Een financieel-economisch nadeel in hoofde van een rechtspersoon verantwoordt immers in de regel niet de spoedeisendheid - laat staan de uiterst dringende noodzakelijkheid- tenzij de verzoekende partijen concreet

kunnen aantonen in een zodanige penurie te zitten dat zij de normale afloop van de schorsingsprocedure niet kunnen afwachten; bewijs dat zoals hierna zal blijken door de verzoekende partijen niet wordt geleverd. Geen van hen stelt de Raad van State immers in staat om aan de hand van concrete, verifieerbare cijfergegevens na te gaan waarom zij onmogelijk een behandeling van hun beroep ten gronde of minstens een gewone schorsingsprocedure kunnen afwachten. Het feit dat de bestreden maatregel tijdelijk is en in beginsel afloopt op 1 april 2021 doet daaraan niet af.

9. Ter adstructie van de uiterst dringende noodzakelijkheid van de voorliggende vordering gaan de verzoekende partijen uit van het standpunt dat het financieel nadeel dat zij ondergaan ingevolge de tenuitvoerlegging van de bestreden bepalingen, een dergelijke impact heeft dat die hen in “*going concern*” problemen brengt.

Het onderzoek van de wettelijke voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt dan ook vanuit dat oogpunt onderzocht.

De verzoekende partijen omschrijven niet het concept *going concern* dat in hun betoog centraal staat. Wat te dezen derhalve in hunnen hoofde zou zijn bedreigd, door dit financieel nadeel, is aldus op het eerste gezicht de aanname dat een entiteit (zoals de verzoekende partijen) in de voorzienbare toekomst geen risico van liquidatie loopt. Het principe impliceert dat de entiteit haar activiteiten kan voortzetten met het oog op de langere termijn, een vereiste voor het opmaken van de jaarrekening onder *International Financial Reporting Standard* (IFRS)-regelgeving. De Belgische boekhoudreglementering bevat in de regel geen bepalingen - noch worden er door de verzoekende partijen wat hen betreft aangebracht - over de in aanmerking te nemen termijn voor de beoordeling van de continuïteitsveronderstelling, maar niettemin kan worden gesteld dat de continuïteit moet worden beoordeeld over een periode van meestal twaalf maanden te rekenen vanaf de afsluitdatum van het balansjaar. De Raad van State gaat bij het navolgende onderzoek van deze omschrijving uit.

Het komt bijgevolg aan de verzoekende partijen toe aannemelijk te maken dat de door hen geschetste financiële gevolgen van de omwille van COVID-19 opgelegde overheidsmaatregelen, voor hen dermate continuïteitsbedreigend zijn dat zij de duur die een gewone vordering tot schorsing in beslag neemt, niet zullen kunnen dragen en die zou verantwoorden dat hun vordering bij voorrang dient te worden behandeld.

De verzoekende partijen verlenen dit bewijs niet.

10. Alle verzoekende partijen beperken zich, ter adstructie van hun standpunt, tot het overleggen, elk wat hen betreft, van een overzicht van hun omzetverlies in absolute cijfers en in verhouding tot die met de overeenstemmende maanden van 2019 - zonder dat de onderliggende bewijskrachtige boekhoudkundige documenten ter zake worden overgelegd - , van het feit dat zij bepaalde kredieten of kredietlijnen hebben lopen (behoudens wat de derde verzoekende partij betreft) - waarvan evenmin een afdoend bewijs wordt overgelegd zodat de Raad van State het raden heeft naar wanneer die zijn aangegaan, welke de looptijd(en) zijn, noch waartoe het/de krediet(en) strek(t)(ken) en of het al dan niet moet worden gerelateerd aan de jaarrekening - en van vaste (recurrente) kosten (behoudens wat de derde verzoekende partij betreft), waarbij ook wat deze betreft de onderliggende bewijskrachtige boekhoudkundige documenten niet worden bijgebracht. Voorts blijken op het eerste gezicht niet in rekening te worden gebracht, alle desgevallende bijzonderheden eigen aan een bepaalde verzoekende partij (bv. het bestaan, al dan niet in het buitenland, van verschillende vestigingseenheden, dochtervennootschappen, enz. in hoofde van bepaalde verzoekende partijen), de (eventuele) seizoenschommelingen en de eventuele impact op de omzet, het al dan niet uitgeput zijn van de mogelijke federale en deelstatelijke maatregelen die niet voor alle verzoekende partijen gelijk lijken te zijn en desgevallend kunnen variëren naar gelang de plaats van de vestigingseenheid.

Wat ook de bewijs- en overtuigingswaarde betreft van de door de verzoekende partijen overgelegde stukken, blijkt in ieder geval dat die allen uitsluitend de “passiva”-kant betreffen van de verzoekende partijen. Het komt evenwel hoe dan ook de verzoekende partijen toe, wanneer zij zich zoals te dezen, willen beroepen op het feit dat zij, in wat zij noemen, in *going concern* problemen dreigen te vallen - wat op het eerste gezicht niet hetzelfde is als zonder inkomsten vallen of (substantiële) omzetverliezen ondergaan en onkosten dragen -, om door middel van geloofwaardige stukken, een globaal en, zodoende, betrouwbaar inzicht te geven in hun bestaande financiële toestand, zodat de Raad van State met kennis van zaken dit kan beoordelen. Zij mogen zich derhalve niet beperken tot het enkel overleggen van (gedeeltes van) stukken die hun eigen passiva-stelling moeten ondersteunen zonder hierbij enig inzicht te verlenen op hun “activa”-zijde. Daartoe lijken onder meer te behoren, de jaarrekening die immers bestaat uit de balans, de resultatenrekening en de toelichting, en die een geheel vormt (art. 3:1, § 1, eerste lid van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen (hierna: WVV)), het financieel resultaat van de verzoekende partij, de beschikbare financiële reserve, de beschikbare bestaansmiddelen, desgevallend de (financiële en andere) engagementen van de (hoofd)aandeelhouders enz., daar die op het eerste gezicht zouden toelaten de (financiële) toestand en evolutie van de entiteit op afdoende wijze in te schatten en derhalve de impact van de tenuitvoerlegging van de bestreden maatregelen op de *going concern* van elke verzoekende partij in te schatten.

Dit klemmt te dezen des te meer daar blijkbaar uit de door de verwerende partij bijgebrachte (publieke) informatie van de Nationale Bank van België inzake elk van de verzoekende partijen, blijkt dat die allen bij het afsluiten van het (laatste) balansjaar over wettelijke reserves beschikken. De verzoekende partijen verzuimen die aan te halen in hun verzoekschrift en te betrekken bij hun uiteenzetting van het uiterst dringende karakter van de vordering, waarbij het aan de Raad van State niet toekomt die beoordeling in hun plaats te doen en te evalueren of die al dan niet zouden volstaan om de periode tot 1 april 2021 te overbruggen dan wel of zij spijs die reserves, niettemin toch in *going*

concern-problemen dreigen te vallen. De verzoekende partijen verzuimen overigens om redenen die hun eigen zijn, hun laatste (door de algemene vergadering overeenkomstig artikel 3:1 WVV goedgekeurde) jaarrekeningen en, desgevallend, jaarverslagen over te leggen. Niettemin houdt de door de verzoekende partijen in hun uiteenzetting van de uiterst dringend noodzakelijkheid zelf centraal gestelde bedreiging van hun *going concern* of continuïteitsbeginsel in dat de financiële overzichten van de verzoekende partijen waaronder inzonderheid de in artikel 3:1 WVR bepaalde jaarrekening, worden opgesteld in de veronderstelling dat de continuïteit van de onderneming voor het eerstkomende balansjaar gehandhaafd blijft en de organisatie haar activiteiten in de voorzienbare toekomst zal voortzetten. Financiële overzichten zijn opgesteld op basis van de continuïteitsveronderstelling en bieden aldus op het eerste gezicht een goed instrument om de continuïteitsveronderstelling te beoordelen en om aldus ook de impact van het ondergane nadeel ingevolge de tenuitvoerlegging van de bestreden maatregelen, te evalueren in het licht van de impact ervan op de *going concern* van elk van de verzoekende partijen. Activa en passiva zijn er immers in opgenomen uitgaande van de veronderstelling dat de entiteit in staat zal zijn in het kader van de normale bedrijfsvoering haar activa te realiseren en haar verplichtingen na te komen. Zulk verzuim plaatst de Raad van State derhalve in de onmogelijkheid om ter zake de *going concern* van de verzoekende partijen te beoordelen op grond van gevalideerde financiële inzichten. Deze vaststelling klemmt te dezen nog meer, omdat dit verzuim de Raad van State bij zijn onderzoek niet toelaat te beoordelen of de wereldwijde coronaviruspandemie waarmee België sedert medio maart 2020 wordt geconfronteerd, werd betrokken bij de beoordeling (van de continuïteitsveronderstelling) van het balansjaar, dan wel, indien de pandemie zich voor een verzoekende partij situeert na balansdatum, werd gekwalificeerd als een “*non adjusting*” gebeurtenis na balansdatum en of daarover al dan niet werd gerapporteerd in zowel het jaarverslag (indien een jaarverslag moet worden opgemaakt) als in de toelichting van de jaarrekening, als een “materiële gebeurtenis die zich na balansdatum heeft voorgedaan” die niet in de resultatenrekening of balans wordt weergegeven. Op het eerste gezicht lijkt dit overigens des te crucialer voor entiteiten, zoals de verzoekende partijen, met een

continuïteitsveronderstelling in een sector die harder wordt getroffen door gebeurtenissen in verband met de uitbraak van het coronavirus. Dit alles ontbreekt zodat de Raad van State niet op grond van gevalideerde financiële data kan uitgaan van de *going concern* van de verzoekende partijen zoals die bestond voordat de thans bestreden maatregel ten uitvoer is gelegd.

Uit wat voorafgaat volgt dat de “passiva”-stukken die de verzoekende partijen wel bijbrengen, weliswaar de impact van de coronacrisis en de ermee gepaard gaande moeilijkheden niet verhullen, maar op zich niet tonen dat de verzoekende partijen door de bestreden beslissing in een dermate precaire financiële situatie terechtkomen dat kan worden aangenomen dat die een zodanige impact heeft op hun *going concern*, dat zij de duur die een gewone vordering tot schorsing in beslag neemt, niet zullen kunnen dragen en die zouden verantwoorden dat hun vordering bij voorrang dient te worden behandeld.

11. De schorsing - ook bij uiterst dringende noodzakelijkheid - kan voorts “op elk ogenblik” worden ingediend. In de mate dat de verzoekende partijen hun nadeel, dat onhoudbaar zou zijn, nog steunen op het feit dat “de onherstelbare schadelijke gevolgen [...] steeds groter worden” en zij nu dienen te ageren en te handelen om te vermijden dat zij in *going concern*-problemen komen en het faillissement wordt vermeden, merkt de Raad van State op dat hij net zo min als de verzoekende partijen kan vooruitlopen op de toekomstige beslissingen van de verwerende partij die, zoals uit het feitelijk overzicht is gebleken, de sanitaire situatie en de (medische, economische, sociale, psychologische, financiële, enzovoort) gevolgen ervan permanent opvolgt, wat zij in ieder geval ook zal moeten doen vóór 1 april 2021, datum waarop de huidige maatregelen aflopen, en, waar nodig en mogelijk, bijstuurt. De Raad van State merkt daarbij op dat deze vrees veeleer lijkt voort te vloeien uit de aard van de calamiteit waartegen de verwerende partij weerstand moet bieden dan uit de genomen en te nemen (tijdelijke) maatregelen op zich.

12. In de mate dat de verzoekende partijen bij verwijzing steunen op het arrest nr. 249.685 van 2 februari 2021, volstaat de vaststelling dat het Belgische

recht geen precedentenwerking kent zodat de verzoekende partijen er derhalve geen leer uit kunnen halen en zulks overigens los van de vaststelling dat de verzoekende partijen niet aannemelijk maken, noch aanvoeren, dat hun geschil in rechte en in feite vergelijkbaar is. Zoals hiervoor is gesteld (*supra*, punt 7), sluit de voorliggende beoordeling van de eis van spoed overigens aan bij de leer ter zake van het arrest van de Algemene Vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak nr. 249.313 van 22 december 2020.

13. In de mate tot slot dat de verzoekende partijen argumenteren dat andere (rechts)personen die zich volgens hen in gelijke, minstens gelijkaardige toestand bevinden, wel hun zelfstandige activiteiten mogen voortzetten en aldus, in tegenstelling tot hen, omzetten zullen genereren en winsten zullen maken, hangt dat argument strikt genomen samen met het onderzoek van de grond van de zaak. Het kan aldus de spoedeisendheid niet rechtvaardigen. Zoals de Raad van State in zijn in algemene vergadering uitgesproken arrest nr. 249.313 van 22 december 2020 herinnerde, zijn immers de ernst van de middelen en de spoedeisendheid afzonderlijke voorwaarden.

14. Uit wat voorafgaat volgt dat de uiteenzetting die de verzoekende partijen in het inleidende verzoekschrift geven en de stukken die zij ter ondersteuning hiervan bijbrengen, de Raad van State niet overtuigen dat zij door de bestreden maatregel, die afloopt op 1 april 2021, een financieel nadeel ondergaan met een impact die hen in *going concern*-problemen dreigt te brengen.

15. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

VII. Het verzoek tot voorlopige maatregel

16. Het verzoek tot het bevelen van een voorlopige maatregel gaat ervan uit dat de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden bepalingen wordt ingewilligd. Dit is niet het geval, zodat alleen al om die reden het verzoek tot het bevelen van een voorlopige maatregel moet worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt de vordering en wijst het verzoek tot het bevelen van voorlopige maatregelen af.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, elke voor een zesde, begroot op een rolrecht van 1200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftientig februari tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques