

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 252.293 van 2 december 2021

in de zaak A.222.987/VII-40.075

In zake : de VZW GLOBAL ACTION IN THE INTEREST OF ANIMALS
(G.A.I.A.)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Charlotte Ponchaut en Stijn Vandamme
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN
DE VOEDSELKETEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rik Depla
kantoor houdend te 8310 Sint-Kruis (Brugge)
Karel van Manderstraat 123
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering strekt tot de toekenning van een schadevergoeding tot het herstel, begroot op 12.200 euro, op grond van de onwettigheid vastgesteld door de Raad van State bij arrest nr. 248.793 van 29 oktober 2020.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 238.996 van 31 augustus 2017 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 248.793 van 29 oktober 2020 vernietigt de Raad van State het besluit van “het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de

Voedselketen [hierna: FAVV] van 30 augustus 2017 houdende het in toepassing van artikel 6 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, de toelatingen en de voorafgaande registraties afgeleverd door het FAVV erkennen van het (tijdelijk) slachthuis gelegen te Lange Lobroekstraat 61 te 2060 Antwerpen” en wordt het debat heropend wat betreft de in de laatste memorie van de verzoekende partij opgeworpen vordering tot schadevergoeding tot herstel.

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

Eerste auditeur Anja Somers heeft op 11 mei 2021 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 28 oktober 2021.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Ponchaut, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Frédéric Valcke, die *loco* advocaat Rik Depla verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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

3. Bij arrest nr. 248.793 van 29 oktober 2020 vernietigt de Raad van State het besluit van de verwerende partij van 30 augustus 2017 houdende het in toepassing van artikel 6 van het koninklijk besluit van 16 januari 2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, de toelatingen en de voorafgaande registraties afgeleverd door het FAVV erkennen van het (tijdelijk) slachthuis gelegen aan de Slachthuislaan te 2060 Antwerpen.

Wat de feitelijke gegevens van de zaak betreft wordt verwezen naar dit arrest.

In haar laatste memorie vraagt de verzoekende partij een schadevergoeding tot herstel. In het vernietigingsarrest heropent de Raad van State het debat om de verwerende partij de kans te bieden wat dit betreft haar standpunt te bepalen en de auditeur over deze vordering advies te laten verlenen.

IV. Gegrondheid van de vordering

Standpunt van de verzoekende partij

4. De verzoekende partij betoogt dat het nadeel dat zij heeft geleden en dat niet geheel wordt hersteld door de vernietiging van de bestreden handeling bestaat uit “het door de dieren in kwestie geleden leed”, en het feit dat zij haar statutair doel niet heeft kunnen realiseren. Zonder de onwettige erkenning van het slachthuis kon men volgens haar geen gebruik maken van de uitzondering om schapen bij religieuze rites onverdoofd te slachten, en zou zij ook geen morele en materiële schade hebben geleden. Het causaal verband staat volgens haar dus vast.

Wat de begroting van de schade betreft betoogt zij:

“V.3. BEGROTING VAN DE SCHADE

Verzoekende partij heeft verschillende vormen van schade geleden. Op basis van artikel 11bis Gec. W. RvS is voor de Raad van State pecuniair herstel mogelijk. Het is aangewezen dat deze schadebegroting in een

memorie kan gestaafd worden, met mogelijkheid tot reactie van verwerende partij. Indien niet op deze vraag wordt ingegaan, beperkt verzoekende partij zich tot een begroting van de schade *ex aequo et bono*, met de nodige billijkheid.

V.3.1. MORELE SCHADE

In eerste instantie is er de morele schadevergoeding. Verzoekende partij heeft jaren moeten strijden tegen de onwettige erkenningen, teneinde finaal een eerste keer in het gelijk te worden gesteld door het vernietigingsarrest van 14 juni 2018 waarin werd bevestigd dat de erkenning als (tijdelijk) slachthuis door het FAVV onwettig was. Intussen konden de onverdoofde slachtingen jarenlang doorgaan, met alle dierenleed vandien. Zonder de onwettige vergunningen zou dit niet gebeurd zijn, en had verzoekende partij haar statutair doel kunnen bereiken door het vermijden van zinloze en pijnlijke onverdoofde slachtingen.

Op vlak van morele schade wordt vaak aanvaard dat milieuverenigingen morele schade lijden ten gevolge van de aantasting van het milieubelang dat zij willen vrijwaren. [...] Het is evident dat verzoekende partij, als organisatie die dierenleed wil voorkomen, morele schade heeft geleden en deze de symbolische vergoeding van één euro overstijgt. [...]

De morele schadevergoeding mag ook niet beperkt worden tot één symbolische euro. De Raad van State oordeelde bovendien in een recent arrest dat:

‘par identité de motifs, cette évolution [voortvloeiend uit het arrest van het Grondwettelijk Hof] ne peut pas demeurer sans effet sur la manière d’apprécier le dommage éligible à l’indemnité répatrice; qu’il doit dès lors être admis que l’acte attaqué a pu engendrer un préjudice écologique qui méconnaît les valeurs que l’association requérante défend et lui causer un dommage moral.’ [...]

Uit dit alles vloeit voort dat 1) het aannemelijk is dat verzoekende partij een moreel nadeel lijdt waarvoor het vergoeding kan bekomen, en 2) waarvan de vergoeding de symbolische euro kan overstijgen. Dit werd ook bevestigd in het arrest van 14 juni 2018:

‘Hoewel een exacte schadebegroting bij de aantasting van de door de verzoekende partij beoogde dierenbescherming niet mogelijk is en de schade die de rechtspersoon in deze zaak heeft geleden niet samenvalt met de werkelijke schade die zij lijdt door het dierenleed veroorzaakt door alle ‘onwettige erkenningen’ waartegen zij opkomt, is het voor de rechter niet onmogelijk de morele schade van de vereniging *in concreto* te ramen. Zo kan hij onder meer rekening houden met de statutaire doelstellingen van de vereniging, met de omvang van haar activiteiten en de inspanningen die ze levert om haar doelstellingen te realiseren. Bovendien kan hij ook de ernst van het dierenleed in aanmerking nemen om de morele schadevergoeding voor de vereniging te begroten.

Het morele nadeel werd deels door het vernietigingsarrest zelf hersteld. De verzoekende partij zet in haar laatste memorie op aannemelijke wijze uiteen dat zij een schade heeft geleden die groter is dan de symbolische één euro. Het gaat immers om de aantasting van één van haar fundamentele doelstellingen, waartegen zij daadwerkelijk is opgekomen in allerlei campagnes en juridische acties.’

Een vergoeding van slechts één euro zou ook haaks staan op het arrest van het Grondwettelijk Hof van 21 januari 2016. In dit prejudicieel arrest nr. 7/2016 van 21 januari 2016 heeft het Grondwettelijk Hof het volgende bevestigd [...]:

‘Artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de interpretatie dat het zich ertegen verzet dat aan een rechtspersoon die is opgericht en in het rechtsverkeer optreedt ter verdediging van een collectief belang, zoals de bescherming van het leefmilieu of bepaalde bestanddelen ervan, een morele schadevergoeding wegens aantasting van het collectief belang waarvoor hij is opgericht wordt toegekend, die verder gaat dan een symbolische vergoeding van één euro.’ Het Grondwettelijk Hof erkent in dit verband dat een burger bij milieuschade geen persoonlijke schade kan lijden omdat de milieubestanddelen hem niet toebehoren en bijgevolg ook geen schadevergoeding kan eisen, terwijl verenigingen die zijn opgericht met het specifieke doel om het leefmilieu te beschermen wel morele schade lijden. Dat de morele schade niet *in concreto* kan bewezen worden is eigen aan het statuut van de vereniging, doch mag er niet aan in de weg staan dat er een ruimere schadevergoeding dan de symbolische vergoeding van 1 euro wordt toegekend. *In casu* kan dan ook niet besloten worden dat de onmogelijkheid om de werkelijke schade te bewijzen, louter betekent dat slechts 1 euro kan worden toegekend. Immers stelde het Grondwettelijk Hof:

‘B.8.4. Voorts kan de schade aan niet-toegeëigende milieubestanddelen in de regel moeilijk met mathematische precisie worden begroot omdat het gaat om niet-economisch uitdrukbare verliezen.

(...)

B.10.1. Hoewel een exacte schadebegroting bij de aantasting van niet-toegeëigende milieubestanddelen niet mogelijk is en de morele schade van de rechtspersoon niet samenvalt met de werkelijke ecologische schade, is het voor de rechter niet onmogelijk de morele schade van de milieuvereniging *in concreto* te ramen. Zo kan hij onder meer rekening houden met de statutaire doelstellingen van de vereniging, met de omvang van haar activiteiten en de inspanningen die ze levert om haar doelstellingen te realiseren. Bovendien kan hij ook de ernst van de milieuverstoring in aanmerking nemen om de morele schadevergoeding voor de vereniging te begroten.’

Het Grondwettelijk Hof geeft hiermee dus ook richtlijnen aan rechters voor de begroting van deze morele schade: ze kunnen rekening houden met de specifieke statutaire doelstellingen van de vereniging, met de omvang van haar activiteiten, de inspanningen die de vereniging levert om haar doelstellingen te realiseren en de ernst van de omvang van de natuurschade. In dit verband mag trouwens niet uit het oog worden verloren dat het Grondwettelijk Hof er expliciet op heeft gewezen dat een routineuze beperking van de schadevergoeding tot één euro de belangen van de betrokken milieuverenigingen op onevenredige wijze aantast, terwijl, aldus het Grondwettelijk Hof, deze verenigingen een belangrijke rol hebben bij het waarborgen van het in de Grondwet vastgestelde recht op bescherming van een gezond leefmilieu.

Nu duidelijk is dat de verzoekende partij:

- haar statutaire doelstellingen specifiek gericht zijn op het vrijwaren van dierenleed [...]:

Art 4.

De vereniging heeft tot doel:

- dieren als zijnde bijzonder kwetsbare levende wezens met gevoel te beschermen tegen menselijke wreedheid, mishandeling en misbruik, ongeacht of ze in gevangenschap gehouden worden dan wel in vrijheid leven,
- hun noden en behoeften aan optimaal welzijn en hun belangen bij een optimale kwelden van loven te verdedigen,
- op te komen voor hun rechten, onder meer op waardig leven en sterven, op respectvolle behandelen en, op de wettelijke bescherming van hun leven en welzijn.

(...)

Daartoe ijvert de (vereniging) voor een geweldloze, humane en ethische omgang van de mens met de dieren. In die zin komt de vereniging ook op voor maatschappelijke gewoonten en gebruiken met respect voor he(t) welzijn en het leven van de dieren, onder meer op het gebied van de productie en de consumptie van goederen en diensten. Zodoende beoogt de vereniging bij te dragen tot meer aandacht en grotere gevoeligheid voor het welzijn en de rechten van dieren.(...)'

- zij van de strijd tegen het onverdoofd slachten jarenlang een speerpunt van haar werking heeft gemaakt [...];
- en zij ook tal van activiteiten organiseerde met het oog op het vermijden van deze illegale praktijken, onder andere:
- betogingen [...],
- wakes [...], en,
- politieke bewustmakingscampagnes [...],

kan onmogelijk worden volstaan met een symbolische vergoeding van slechts 1 euro.

Dit staat immers absoluut niet in verhouding tot haar strijd tegen het onverdoofd slachten die zij geschonden zag worden door het onwettig slachten van honderden schapen te Genk - en dit als gevolg van de (vernietigde) erkenning door de verwerende partij. Het voorgaande impliceert dat het onverdoofd slachten niet zomaar een klein werkpuntje is maar wel één van dé speerpunten van haar beleid uitmaakte. Huidige procedure alleen al bevestigt dat er ook actie werd ondernomen tegen het onverdoofd slachten op de bestreden locatie te Antwerpen. Dat deze inspanningen initieel werden onderuitgehaald door de onwettige erkenning door de verwerende partij, is dan ook een zware morele opdoffer geweest en heeft ertoe geleid dat verzoekende partij bijkomende acties (o.a. wake, gerechtelijke stappen, persberichten, ...) diende te ondernemen. Ook dit maakt ontegensprekelijk onderdeel uit van haar morele schade die niet afdoende wordt vergoed door één luttele symbolische euro.

Enkel door de onwettige erkenning door verwerende partij, kon het illegaal slachthuis te Antwerpen worden uitgebaat. Zonder de onwettige erkenning kon men dus ook geen gebruik maken van de uitzondering om schapen onverdoofd te slachten bij religieuze rites, nu dit enkel kan volgens de Europese Verordening in een erkend slachthuis. Conclusie is dat er geen onverdoofde slachtingen hadden kunnen uitgevoerd worden, en

verzoekende partij dus ook geen morele en materiële schade had geleden zonder deze onwettige erkenning. Nu er op de site te Antwerpen in 2017 enkele honderden schapen onverdoofd werden geslacht, daar waar dit (en dit is een rechtstreeks gevolg van het vernietigde besluit) zonder onwettig verleende erkenning, niet mogelijk was geweest, leidt dit tot een onbetwistbare aanzienlijke impact op het dierenwelzijn en - bij uitbreiding - het leefmilieu.

Dit alles leidt ertoe dat een louter symbolische schadevergoeding niet in verhouding staat tot de morele schade die verzoekende partij heeft geleden. Om die reden wordt de morele schade voor bovenstaande *ex aequo et bono* zeer billijk begroot op 5.000 EUR.

V.3.2. MATERIELE SCHADE

a) Gerechtskosten

Verzoekende partij heeft ook tal van gerechtelijke procedures moeten voeren, ingevolge het feit dat verwerende partij stelselmatig onwettige erkenningen had verleend. Ook ingevolge de vernietigde beslissing heeft verzoekende partij diverse gerechtskosten moeten maken, én zelfs ten onrechte een rechtsplegingsvergoeding moeten betalen omdat de vordering - omwille van de vermeend wettige erkenning - werd afgewezen als ongegrond.

Zonder de vereiste erkenning had verzoekende partij makkelijk kunnen aantonen dat er wel degelijk een verbod had moeten worden bekomen op het uitvoeren van onverdoofde slachtingen op de bewuste site. Ten onrechte zou verwerende partij aanhalen dat dit niet rechtstreeks in verband staat met de bestreden beslissing. Niet enkel gaat het steeds op een erkenning die door verwerende partij werd verleend, bovendien staat ook vast dat er procedures moesten gevoerd worden tegen de bestreden beslissing.

De werkelijke kosten, inclusief de volledige staat van erelonen van de advocaten, wordt niet gevorderd. Omwille van redenen van billijkheid wordt deze post van de schadevergoeding beperkt tot de forfaitaire rechtsplegingsvergoedingen en de voornaamste gemaakte kosten. Verzoekende partij laat de vele andere gerechtskosten onvermeld die werden gemaakt in procedures tegen andere onwettige erkenningen, en beperkt zich tot de kosten van huidige procedure:

Het gaat concreet om de voorafgaande procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid tegen een gelijkaardig initiatief te Antwerpen (o.a. arrest nr. 238.996 van 31 augustus 2017 - RPV van 700 EUR). Zonder de onwettige erkenning was deze procedure niet nodig geweest, én had verzoekende partij geen RPV van 700 EUR moeten betalen. Verzoekende partij vraagt louter terugbetaling van deze [R]PV, waarmee nogmaals wordt benadrukt dat zij enkel de vergoeding van de schade en kosten nastreeft en niet onrechtstreeks een extra RPV voor deze procedure wenst. Dergelijke initiatieven hadden zich niet voorgedaan indien de onwettige werkwijze met onwettige erkenning van het FAVV in de bestreden beslissing geen navolging had gekregen (cf. procedures tegen tijdelijke slachthuizen in Genk en Beringen).

Dit bedrag van 700 EUR maakt bovendien nog abstractie van de werkelijke advocatenkosten (kosten en erelonen, in tal van overige procedures), zodat een billijke vergoeding van 1.500 EUR geenszins overdreven is.

b) Werkings- en campagnekosten

Verzoekende partij heeft eveneens diverse jaren enorme bedragen moeten besteden aan campagnes tegen het onverdoofd slachten, en daar bovenop ontelbare uren besteed in de organisatie om deze onverdoofde slachtingen tegen te gaan. Bijkomend moet ook worden gewezen op enkele nationale mediacampagnes tegen onverdoofd slachten, met alle kosten vandien. Dit betreft een totale kost van enkele tienduizenden euro's. Deze kosten dienden niet gemaakt te worden, indien er - bij gebrek aan erkenning - geen onverdoofde slachtingen meer hadden plaatsgevonden.

Een overzicht van deze campagne is ook terug te vinden op <https://www.gaia.be/nl/campagne/onverdoofd-slachten>.

[...]

Een uitgebreid nieuwsoverzicht van tal van acties en initiatieven, van 2009 tot heden, is terug te vinden op <https://www.gaia.be/nl/campagne/onverdoofd-slachten#related> [...].

De campagne is ook gebaseerd op schenkingen en giften, die anders voor andere campagnes tegen dierenleed hadden kunnen gebruikt worden, wat een bijkomend nadeel vormt voor verzoekende partij omdat onnodig gelden werden onttrokken aan andere initiatieven.

Uit onderstaande resultaten blijkt ook dat deze campagnes al lopen van voor 2009, met een bevraging over onverdoofd slachten en vervolgens met intensieve inzet van personeel en middelen bij zowel retailers, politieke partijen, bevoegde ministers, enz.

[...]

Uw Raad oordeelde bovendien in de arresten van 24 oktober 2019 (nr. 245.871 en 245.872) dat de campagnekosten betreffende de strijd van de verzoekende partij tegen het onverdoofd slachten niet in hun geheel ten laste van het FAVV kunnen worden gelegd, doch slechts voor het deel dat aan deze zaak is verbonden. Het is dus perfect mogelijk om ook in deze zaak een schadevergoeding te vragen voor deze kosten.

Rekening houdende met de vaststelling dat alle campagnekosten (inclusief campagnes in de media) enkele 10.000 EU[R] hebben gekost, is een vergoeding van 5.000 EUR wel degelijk verantwoord. Indien rekening wordt gehouden met 3 dossiers (Antwerpen, Genk en Beringen), waarbij telkenmale 2 of 3 erkenningen onwettig werden verleend, is een beperkte vergoeding van 5.000 EUR geenszins overdreven.

Nu geen integrale vergoeding wordt nagestreefd, wordt deze schade billijk begroot op een bedrag van 5.000 EUR *ex aequo et bono*.

V.3.3. RECHTSPLEGINGSVERGOEDING

Verzoekende partij vordert voorlopig de basisrechtsplegingsvergoeding van 700 EUR zoals bepaald in art. 67 Procedurereglement.

Indien de vordering tot vergoeding tot herstel zou worden afgewezen, verzoekt verzoekende partij uitdrukkelijk dat de rechtsplegingsvergoeding beperkt zou blijven tot het minimum van 140 EUR. Het zou immers onredelijk zijn om verzoekende partij, die principieel in het gelijk werd gesteld door het vernietigen van de bestreden beslissing, alsnog te veroordelen tot een hogere RPV omwille van het niet toekennen van een schadevergoeding die bewust zeer billijk werd gehouden”.

“[...] De vergoeding voor de beweerde ‘morele schade’:

Verzoekende partij vordert een vergoeding voor morele schade ten bedrage van € 5.000,00.

Dit op basis van exact dezelfde argumentatie dewelke dat zij naar voor mocht brengen in de reeds eerder gevoerde procedure met betrekking tot de slachthuizen van Genk en Beringen en dewelke ondertussen geleid heeft tot eerdere rechtspraak van uw Raad.

Uw Raad dewelke in eerdere arresten de morele schade dienaangaande van verzoekende partij aanvaardde en tevens aanvaardde dat deze schade hoger was dan één symbolische euro.

In die zin mocht Uw Raad reeds in twee arresten van 24.10.19 (nrs. 245.871 en 245.872) verwijzen dienaangaande naar het feit dat verzoekende partij via ‘campagnes en juridische acties’ is opgekomen teneinde deze aantasting van één van haar fundamentele doelstellingen te voorkomen.

In die zin mocht uw Raad reeds tweemaal een schadevergoeding moreel en materieel vermengd toekennen aan verzoekende partij.

Uiteraard hadden deze campagnes, persberichten, acties enz ... één gemeenschappelijk doel, zonder dat zij specifiek gericht waren naar één bepaald slachthuis, in deze Antwerpen. Het feit dat een bijkomende (onwettige) erkenning bijkomend dierenleed veroorzaakt neemt niet weg dat verzoekende partij de voornoemde campagnes en juridische acties ook heeft opgezet naar aanleiding van andere dossiers, én hiervoor al vergoed is.

Aldus moet men zich terecht de vraag stellen of verzoekende partij in huidig concreet dossier (slachthuis Antwerpen) concreet dan ook nog aantoonst of haar schade wel nog groter is dan één symbolische euro.

Te meer men immers reeds tweemaal vergoed werd voor éénzelfde morele schade...

Het antwoord op deze vraag is negatief.

Waar verzoekende partij in wezen éénzelfde argumentatie aanhaalt zoals per voorgaande dossiers (en zelfs op bepaalde punten zelfs verwijst naar het slachthuis te Genk, zie pag. 24 laatste memorie) toont zij niet aan dat haar schade in huidig concreet dossier hoger is dan 1 symbolische EURO.

Hoogstens 1 symbolische EURO kan dan ook toegekend worden in huidig dossier.

Verwerende partij sluit zich wat dat betreft aan bij het verslag van de auditeur.

[...] De vergoeding voor de ‘materiële schade’:

[...] Gerechtskosten

Verzoekende partij houdt voor dat zij ‘tal van gerechtelijke procedures heeft moeten voeren’ ingevolge de onwettige erkenning.

Verzoekende partij verliest vooreerst uit het oog dat zij slechts vergoeding kan vorderen voor het nadeel dat zij heeft geleden omwille van de onwettigheid die het voorwerp uitmaakt van deze procedure, zijnde de voorlopige erkenning als slachthuis van een inrichting in Antwerpen in 2017.

Wanneer zij schade dienaangaande heeft dient zij deze uiteraard te bewijzen en de stukken dienaangaande voor te leggen.

Verzoekster vraagt o.m. terugbetaling van de aan het FAVV betaalde RPV ten bedrage van 700 EURO betreffende de procedure in UDN tegen de verleende erkenning te Antwerpen.

Doch, uw Raad heeft zich uitgesproken dienaangaande en heeft aan verwerende partij deze RPV toegekend. Verzoekende partij toont niet wat hieraan fout is...

Overigens heeft het arrest 238.996 van uw Raad, waarbij de gevorderde schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd opgeworpen, gezag van gewijsde *inter partes*.

Uiteindelijk beslissen dat de aldaar aan verwerende partij toegekende rechtsplegingsvergoeding, aan verzoekende partij toekomt, is in strijd met het gezag van gewijsde van voormeld arrest.

Dat uw Raad, verwijzend naar een arrest van het Hof van Justitie van 29.05.2018 heeft beslist dat de erkenning onwettig was, doet geen afbreuk aan het feit dat in het kader van de schorsingsprocedure de middelen als niet-ernstig werden verworpen.

Verzoekster vordert een bedrag van 1500 EURO naar billijkheid en verwijst naar de advocatenkosten in 'tal van overige procedures' ...

Doch, nogmaals, deze hebben betrekking op alsdan andere procedures en staan niet in verband met huidig concreet dossier.

Overigens, zelfs indien deze nog betrekking zouden hebben op huidig concreet dossier dan nog kunnen deze niet teruggevorderd worden.

Wat dit betreft volstaat het voor de verwerende partij om te verwijzen naar artikel 30/1, §2, laatste lid van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Verzoekende partij kan verweerster niet aanspreken voor gemaakte advocatenkosten. Maximaal kan zij een rechtsplegingsvergoeding bekomen.

Ook in het burgerlijk recht kan een in het gelijk gestelde partij nooit een andere vergoeding voor advocatenkosten bekomen, dan de forfaitaire rechtsplegingsvergoeding.

Ten overvloede, verzoekster legt ook geen enkel concreet bewijs neer wat betreft de door haar betaalde advocatenhonoraria. Materiële schade dient concreet bewezen te worden. Het is slechts wanneer een eisende partij aantoonst dat concrete schadebegroting onmogelijk is, dat de rechter tot een begroting *ex aequo et bono* kan overgaan. Verzoekende partij toont geenszins aan dat het voor haar onmogelijk is om de omvang van de materiële schade te bewijzen.

De vordering tot vergoeding van gerechtskosten dient dan ook verworpen te worden.

[...] Werkings- en campagnekosten

Verzoekende partij vordert een vergoeding voor werkings- en campagnekosten, *ex aequo et bono* begroot op € 5000.

Verzoekster herhaalt wat deze 'post' betreft wederom haar argumentatie zoals aangehaald in beide eerdere procedures (slachthuizen Genk en Beringen)

Wat dit punt betreft mocht uw Raad oordelen dat weliswaar dit een schadepost betreft doch het FAVV uiteraard niet geheel deze kosten moet dragen doch slechts voor het deel verbonden aan de zaak.

Wat dat betreft dient men, in navolging van hetgeen tevens gesteld werd met betrekking tot deze ‘morele schade’ zich wederom de vraag stellen of verzoekster reeds voor deze post niet vergoed werd per eerdere arresten ... Zij toont immers niet aan dat zij specifiek tevens voor dit dossier specifieke campagnekosten heeft gemaakt.

Verzoekster kan uiteraard niet diverse keren vergoed voor éénzelfde schadepost.

Overigens verzoekster legt wat dit betreft één stuk voor, zijnde een link naar haar website. Deze link leidt naar een nieuwsoverzicht waarbij alle nieuwsberichten die gerelateerd zijn aan de term ‘onverdoofd slachten’ worden weergegeven.

Dit kan men bezwaarlijk een stuk noemen dat zelfs maar een begin van bewijs is van de materiële schade van verzoekster.

En zeker niet wat huidig specifiek dossier betreft.

Wat meer is.

Zij verwijst naar al haar campagnes tegen onverdoofd slachten. Men wil vergoeding vragen in het kader van huidige procedure voor alle campagnekosten die men ooit heeft gemaakt tegen het onverdoofd slachten - men verwijst zelfs naar campagnes van voor 2009...

Dit heeft toch niets te maken met huidige procedure?

Daarnaast, het staat verzoekster vrij vermeende onwettigheden te bestrijden met de middelen die de wet haar heeft, namelijk een beroep op de rechterlijke macht of de Raad van State. Het staat nergens geschreven dat zij hieromtrent campagne moet voeren, en al zeker niet dat zij hiervoor ‘tienduizenden euro’s’ moet spenderen, zoals zij zelf voorhoudt. Deze zogezegde schade, is enkel en alleen te wijten aan de keuzes van verzoekende partij zelf, en kan naderhand niet aan verweerster worden aangerekend.

Zoals gezegd heeft verzoekster de plicht om de omvang van de materiële schade die zij lijkt te concretiseren en te begroten. Pas wanneer zij bewijst dat dergelijke concrete schadebegroting niet mogelijk is, kan zij vragen dat de rechter de omvang van de schade *ex aequo et bono* zou begroten.

Verzoekster legt geen dergelijk bewijs voor. Bijgevolg toont zij noch het causaal verband aan tussen de onwettigheid en de campagne- en werkingskosten die zij heeft gemaakt, noch bewijst zij enige schade wat dit betreft.

Ook deze vordering en schadepost moet integraal worden afgewezen.

Verwerende partij sluit zich wat dat betreft aan bij het verslag van de auditeur.

[...] Betreffende de rechtsplegingsvergoeding

Verzoekende partij vordert de basisrechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 700 EURO.

Uit het beschikkend gedeelte van haar laatste memorie, alsmede uit haar uiteenzetting, dienaangaande lijkt het echter dat zij deze tweemaal vordert. Zijnde éénmaal als gerechtskost voor huidige procedure doch tevens andermaal als vorm van ‘schadevergoeding’.

Uiteraard kan deze RPV éénmalig toegekend worden voor huidige procedure en kan deze geenszins nogmaals als vorm van schadevergoeding toegekend worden.

Ook deze ‘post’ dient dan ook verworpen te worden”.

6. De verzoekende partij stelt in haar laatste memorie dat de zienswijze van de verwerende partij als dat zij tweemaal werd vergoed voor éénzelfde morele schade niet ernstig is.

“[...] Elke tijdelijke slachtvloer vormt zo een op zichzelf staande aantasting van de statutaire doelstellingen van de verzoekende partij én veroorzaakt op zichzelf een bijkomende morele schade. Voor elke bijkomende slachtvloer diende de verzoekende partij aparte inspanningen te leveren; elke bijkomende slachtvloer impliceerde ook talrijke schapen die onwettig onverdoofd werden geslacht met de morele impact van dien voor de verzoekende partij. Elke onwettige erkenning, met de onwettige nadelige gevolgen voor de verzoekende partij dient dan ook als een apart schadeverwekkend feit te worden gezien - deze kunnen niet als één geconcipieerd worden omdat ook de gevolgen apart te kwalificeren zijn, niet alleen op vlak van onwettig gedode schapen, maar ook op vlak van bijkomende morele impact die deze onderscheiden dossiers met zich meebrachten.

Uit de eerdere vergoedingen van de morele schade door uw Raad toegekend aan de verzoekende partij in twee arresten van 24 oktober 2019 (nr. 245.871 en nr. 245.872), blijkt net eens te meer dat de verzoekende partij door elk dossier apart moreel is geschonden. [...]

[...]

De verwerende partij stelt dan ook onterecht dat - net omdat er als tweemaal schadevergoeding is toegekend - de door voorliggende dossier veroorzaakte morele schade de symbolische euro niet zou overstijgen. Uit de rechtspraak van uw Raad in arresten 245.871 en 245.872 blijkt echter dat het nadeel zich niet hebben voorgedaan indien de schapen - bij gebrek aan de infrastructuur die door de Raad van State als onwettig werd beschouwd - niet werden geslacht of werden geslacht in een ‘duurzame inrichting’. Deze zelfde redenering gaat op voor de tijdelijke slachtvloer in Antwerpen ten voorwerp van de vernietigde erkenning.

De voorliggende door uw Raad vernietigde erkenning heeft niet alleen geleid tot een op zichzelf staande aantasting van de statutaire doelstelling van de verzoekende partij, maar ook tot bijkomend dierenleed die rechtstreeks het gevolg is van de onwettige erkenning door de verwerende partij verleend. Zonder deze erkenning, was dit bijkomend dierenleed vermeden; deze onwettige erkenning faciliteerde het onverdoofd slachten van talrijke schapen, dierenleed en een aantasting van de specifieke doelstellingen waarvoor de verzoekende partij werd opgericht en waar zij al jarenlang het speerpunt van haar werking van maakt. Dit alles leidt ertoe dat een louter symbolische schadevergoeding niet in verhouding staat tot de morele schade die verzoekende partij heeft geleden. Er dient dan ook in lijn met de eerdere arresten van uw Raad een morele schadevergoeding te worden toegekend die in proportie staat tot de geleden schade. Om die reden wordt de morele schade voor bovenstaande *ex aequo et bono* zeer billijk begroot op 5.000 EUR[O]”.

Beoordeling

7. In arrest nr. 248.793 van 29 oktober 2020 wordt overwogen:

“[...] Het duurzame karakter van de inrichting garandeert dat de infrastructuur aanwezig is om het slachten in toegelaten omstandigheden te laten verlopen en om een adequate en permanente opvolging en controle mogelijk te maken.

In zijn arrest van 29 mei 2018 oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak C-426/16 dat uit artikel 4, leden 1 en 4, gelezen in samenhang met artikel 2, onder k), van Verordening (EG) nr. 1099/2009 volgt dat ritueel slachten zonder voorafgaande verdoving bij wijze van uitzondering wordt toegestaan in de Unie, mits dergelijke slachtingen plaatsvinden in een inrichting die erkenning behoeft van de bevoegde nationale autoriteiten en met het oog op erkenning voldoet aan de in Verordening (EG) nr. 853/2004 gestelde technische eisen op het gebied van bouw, indeling en uitrusting (overweging 55). Door te voorzien in de verplichting om rituele slachtingen te verrichten in een erkend slachthuis dat aan de vereisten van Verordening (EG) nr. 853/2004 voldoet, beoogt deze bepaling het vrij verrichten van slachtingen zonder voorafgaande verdoving voor religieuze doeleinden te organiseren en hiervoor een technisch kader te scheppen (overweging 58). Krachtens artikel 4, lid 4, gelezen in samenhang met artikel 2, onder k), van Verordening (EG) nr. 1099/2009 gelden voor rituele slachtingen dezelfde technische voorwaarden als die welke in beginsel voor elke slachting van dieren binnen de Unie bestaan, ongeacht de gevolgde methode. De verplichting om gebruik te maken van een erkend slachthuis dat aan de technische voorschriften van Verordening (EG) nr. 853/2004 voldoet, is algemeen en zonder onderscheid van toepassing op alle organisatoren van dierenslachtingen, ongeacht enig verband met een bepaalde godsdienst, en geldt dus op niet-discriminerende wijze voor alle producenten van dierlijk vlees in de Unie (overwegingen 60 en 61). Ook uit deze overwegingen vloeit ondubbelzinnig voort dat het slachten, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds opmerkte, moet gebeuren in een duurzame inrichting”.

8. Uit deze overwegingen volgt dat niet mag worden geslacht in een infrastructuur die niet duurzaam is, ook al werd die voorwaardelijk erkend. Nochtans werden schapen geslacht in de infrastructuur die voorwaardelijk werd erkend door het FAVV bij beslissing van 7 september 2016, die werd vernietigd bij voornoemd arrest.

9. Het nadeel dat voorhanden is, is dat aangezien de afgeleverde erkenning aan de tijdelijke slachthuizen onwettig was, er daar principieel niet onverdoofd had mogen worden geslacht. Er was immers slechts een uitzondering voorzien voor onverdoofd slachten wanneer dat voorgeschreven wordt door een religieuze ritus, maar daartoe is wel vereist dat dit gebeurt in een duurzame inrichting die wettig erkend was (*quod non in casu*). Aangezien in de tijdelijke slachtinrichting te Antwerpen principieel niet onverdoofd had mogen worden geslacht, is het “nadeel dat niet geheel wordt hersteld door de vernietiging van de bestreden handeling” het door de dieren in kwestie geleden leed, alsook het feit dat de verzoekende partij haar statutair doel niet heeft kunnen realiseren. Dit was wel het geval geweest indien geen onwettige erkenning was afgeleverd, nu in dergelijk geval ook geen schapen onverdoofd geslacht zouden zijn.

Zonder de onwettige erkenning kon men dus ook geen gebruik maken van de uitzondering om schapen onverdoofd te slachten bij religieuze rites, nu dit enkel volgens de Europese verordening kan in een erkend slachthuis met een permanent karakter. Er hadden geen onverdoofde slachtingen kunnen worden uitgevoerd en de verzoekende partij had ook geen morele en materiële schade geleden zonder deze onwettige erkenning. Er is alleszins een causaal verband tussen de onwettige, vernietigde erkenning en de schade die door de verzoekende partij werd geleden. Het nadeel zou zich niet hebben voorgedaan indien de schapen, bij gebrek aan de infrastructuur die door de Raad van State bij arrest nr. 248.793 als onwettig werd beschouwd, niet werden geslacht of werden geslacht in een duurzame inrichting waardoor het vereiste causaal verband aanwezig is.

10. Ten gevolge van het vernietigingsarrest nr. 248.793 staat vast dat het realiseren van het statutair doel van de verzoekende partij ernstig werd aangetast.

11. Het moreel nadeel werd minstens gedeeltelijk door het vernietigingsarrest zelf hersteld. Wenst de verzoekende partij meer te verkrijgen dan een symbolische vergoeding, dan komt het haar toe om de werkelijke schade te bewijzen. De bewering dat zij 5000 euro aan morele schade heeft geleden, is niet concreet onderbouwd. De verzoekende partij verwijst naar de schadevergoeding

die zij reeds heeft ontvangen op basis van voorgaande arresten van de Raad van State die ook verband hield met het leed dat de schapen hebben ondergaan en waardoor zij als vereniging ook een moreel nadeel leed.

De verzoekende partij verwijst ook naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (nr. 7/2016). Bij de raming van de schadevergoeding kan onder meer rekening worden gehouden met de statutaire doelstellingen van de vereniging, met de omvang van haar activiteiten en de inspanningen die ze levert om haar doelstellingen te realiseren. Bovendien kan de rechter ook de ernst van het dierenleed in aanmerking nemen om de morele schadevergoeding voor de vereniging te begroten.

De verzoekende partij haalt dezelfde argumenten aan als voor de slachthuizen/vloeren in Genk en Beringen en besluit dat zij opnieuw een schade heeft geleden die groter is dan 1 symbolische euro. De verzoekende partij geeft aldus toe dat haar morele schade reeds twee maal werd vergoed. De verzoekende partij laat echter na om de werkelijke schade in het huidige geval, verbonden aan de erkenning van het slachthuis te Antwerpen, te bewijzen.

Gelet op het voornoemde, zijn er geen argumenten voorhanden, minstens legt de verzoekende partij die niet voor, die toelaten om de schadevergoeding wegens morele schade te begroten op meer dan één euro ten symbolische titel.

12. Met betrekking tot de materiële schade verwijst de verzoekende partij naar de talrijke gerechtelijke procedures die zij heeft moeten voeren ten gevolge van de onwettige erkenningen en naar de rechtsplegingsvergoeding die zij ten onrechte heeft moeten betalen in de procedure tot schorsing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid.

Deze rechtsplegingsvergoeding is het gevolg van arrest nr. 238.996 van 31 augustus 2017 waarbij geoordeeld werd over de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de

bestreden beslissing die werd gevorderd in een afzonderlijk verzoekschrift. Deze staat in oorzakelijk verband met de in het arrest vastgestelde onwettigheid.

Van de overige aangehaalde gerechtskosten toont de verzoekende partij niet aan dat zij in oorzakelijk verband staan met de in het arrest vastgestelde onwettigheid.

13. Ter ondersteuning van haar eis tot vergoeding van werkings- en campagnekosten neemt de verzoekende partij een uittreksel van een campagne tegen onverdoofd slachten in haar verzoekschrift op, waarin is te lezen:

“Het onverdoofd slachten veroorzaakt bij de dieren ernstig en langdurig lijden, dat in bepaalde gevallen tot 12 minuten kan duren. Dat is in strijd met de wettelijke verplichting om ‘elke vorm van vermijdbare pijn of lijden’ te voorkomen op het moment van het doden”.

De Raad van State heeft zich in arrest nr. 248.793 niet uitgesproken over onverdoofd slachten. De Raad heeft enkel geoordeeld dat “het slachten [...] moet gebeuren in een duurzame inrichting”.

De duur van het lijden van dieren bij onverdoofd slachten, staat los van de onwettigheid die de Raad van State bij arrest nr. 248.793 heeft vastgesteld. Met haar verwijzing naar een digitale link waarop de Raad van State alle campagnes ter zake kan bekijken, toont de verzoekende partij geen *conditione sine qua non*-verband aan, dat toelaat vast te stellen dat de onwettigheid als de oorzaak van de schade moet worden beschouwd. De campagnekosten betreffende de strijd van de verzoekende partij tegen het onverdoofd slachten kunnen niet in hun geheel ten laste van het FAVV worden gelegd ten gevolge van arrest nr. 248.793. De verzoekende partij faalt bijgevolg in haar plicht om de werkelijke materiële schade die haar oorzaak heeft in de bij arrest nr. 248.793 vastgestelde onwettigheid aan te tonen.

De verzoekende partij voldoet enkel aan haar verplichting om de materiële schade te bewijzen ten bedrage van de rechtsplegingsvergoeding die zij

diende te betalen ten gevolge van de procedure tot schorsing van de tenuitvoerlegging wegens uiterst dringende noodzakelijkheid.

BESLISSING

1. De Raad van State veroordeelt het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen tot betaling van een schadevergoeding tot herstel aan de vzw Global Action in the Interest of Animals ten bedrage van 701 euro.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee december tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys