

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.119 van 23 maart 2023
in de zaak A. 237.525/VII-41.712**

In zake: 1. XXXX
2. XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steven Van Geeteruyen en Jordy Hendriks
kantoor houdend te 3700 Tongeren
Pieelpoel 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jean-François De Bock en Joy Moens
kantoor houdend te 1180 Brussel
Bosveldweg 70
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 20 oktober 2022, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse rand van 19 september 2022 waarbij:
- met toepassing van artikel 2, § 8, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren’ (hierna: dierenwelzijnsbesluit), besloten wordt om de aan eerste verzoeker toegekende erkenning met nummer HK13301631 voor het uitbaten van een hobbykwekerij voor honden op het adres [XXXX] met ingang van 15 november 2022 in te trekken,
- met toepassing van artikel 5, § 4, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ een verbod wordt opgelegd om een nieuwe erkenningsaanvraag in te dienen tot 15 november 2024.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Anja Somers heeft op 27 december 2022 een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 maart 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jordy Hendriks, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Joy Moens, die 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3. Eerste verzoeker is een erkend hobbykweker van honden.

4. Op 18 januari 2017 voert de verwerende partij een eerste controle uit van de erkenningsvoorwaarden van de hondenkwekerij.

Naar aanleiding van deze controle worden bij proces-verbaal van 31 januari 2017 volgende overtredingen vastgesteld:

- 1) te kleine huisvesting voor de Boston terriërs;
- 2) register dierenarts niet aanwezig;

- 3) inventaris vrouwelijke fokdieren niet aanwezig;
- 4) worpfiches niet aanwezig;
- 5) dubbel garantiecertificaten niet aanwezig;
- 6) richtlijnen en vragenlijst niet aanwezig;
- 7) niet geregistreerde honden houden.

Volgende maatregelen worden opgelegd:

- Boston terriërs huisvesten conform de afmetingen van het dierenwelzijnsbesluit;
- Dierenarts ontbieden op kwekerij en register dierenarts laten invullen;
- Worfiches invullen;
- Inventaris vrouwelijke fokdieren invullen;
- Dubbel garantiecertificaten bijhouden;
- Richtlijnen meegeven met de kopers en vragenlijst overlopen;
- De niet geregistreerde honden laten registreren.

5. Op 17 november 2021 vindt een nieuwe controle van de hondenkwekerij plaats naar aanleiding van een melding. Volgende overtredingen worden vastgesteld:

- niet alle honden hebben drinkwater ter beschikking;
- sommige honden worden gehuisvest in een ruimte met gebrek aan ventilatie en voldoende daglicht;
- de honden worden in een te kleine en ongeschikte huisvesting gehouden;
- de honden beschikken niet over een geschikt knaagvoerpomp.

Volgende maatregelen worden opgelegd:

- de honden te allen tijde van vers drinkwater voorzien;
- vóór 1 december 2021 zorgen voor voldoende daglicht, zorgen dat de honden dewelke in de binnenkennels zitten continu toegang hebben tot een buitenbeloop, de honden nooit voor langere tijd in de bench opsluiten, ventilatie voorzien in de binnenkennels en kauwmateriaal voorzien voor elke hond.

Op 19 november 2021 neemt de politie telefonisch contact op met eerste verzoeker om hem opnieuw mee te delen dat het noodzakelijk is drinkwater te voorzien. Eerste verzoeker ziet dit anders.

6. Op 9 maart 2022 wordt een controle van de opgelegde maatregelen verricht. Het navolgend proces-verbaal van 14 april 2022 besluit dat de opgelegde maatregelen niet werden opgevolgd.

7. Met een schrijven van 14 juli 2022 wordt eerste verzoeker op de hoogte gebracht dat in de gegeven omstandigheden met toepassing van artikel 2, § 8, van het dierenwelzijnsbesluit besloten wordt om de procedure tot intrekking van de erkenning met voormeld nummer op te starten.

8. Op 29 juli 2022 antwoorden de verzoekende partijen schriftelijk aan de verwerende partij op het voornemen de erkenning in te trekken.

9. Op 19 september 2022 beslist de verwerende partij de erkenning in te trekken en een verbod op te leggen om een nieuwe erkenningsaanvraag in te dienen en dit tot 15 november 2024 om volgende redenen:

“o Dat u zegt dat uw honden elke dag voorzien zijn van vers drinkwater waarvan deels via een automatische watertoevoer in de buitenkennel waar de honden steeds toegang tot hebben, doet geen afbreuk aan de vaststelling tijdens de controles uitgevoerd door de lokale politie op 17 november 2021 en 9 maart 2022 dat honden gehuisvest in een bench, alsook honden gehuisvest in een binnenkennel waarvan de toegang tot de buitenkennel was afgesloten, geen toegang hadden tot drinkwater, en evenmin aan de vaststelling dat tijdens de controle op 9 maart 2022 meerdere drinkbakken waren bevroren.

o U zegt dat u honden die gedurende 30 tot 60 minuten ‘benchtraining’ ondergaan geen drinkwater geeft. Dit is een overtreding van de dierenwelzijnsregelgeving. Dieren moeten permanent over drinkwater beschikken.

o Tijdens de controles uitgevoerd door de inspectiedienst Dierenwelzijn op 18 januari 2017 en door de lokale politie op 17 november 2021 en 9 maart 2022 werd telkens vastgesteld dat honden in een bench werden gehuisvest. Dit is wettelijk niet toegelaten. Als erkende kweker moet u ten alle tijde voldoen aan de wettelijk vastgelegde minimumnormen voor de huisvesting van honden.

o Dat u zegt dat uw honden steeds kauwproducten ter beschikking hebben en dat u als kopieën van afleveringsbonnen van een diervoederproducent heeft bezorgd doet geen afbreuk aan de vaststelling tijdens de controles uitgevoerd door de lokale politie op 17 november 2021 en 9 maart 2022 dat niet alle honden over knaagvoorwerpen beschikten.

o Dat u zegt dat u 4 grote uitloopweiden van elk ca 40m² en een groot terrein met een oppervlakte van ca 1600 m² voor training en uitloop van de honden heeft, dat elke binnenkennel/slaaphok 2,40 meter op 2,40 meter een doorloop

verluchtingsschuif heeft die altijd openstaat met toegang naar een buitenren van 9 m², doet geen afbreuk aan de vaststelling tijdens de controles uitgevoerd door de inspectiedienst Dierenwelzijn op 18 januari 2017 en door de lokale politie op 17 november 2021 en 9 maart 2022 dat verschillende honden werden gehuisvest in benches.

o Dat u zegt dat het dak van uw loods is uitgerust met een lichtstraat van 9 meter op 2,50 meter, is voorzien van 2 grote klapvensters en 3 grote automatische poorten waarvan 2 met vensters en de 3^{de} de hele dag openstaat en automatisch sluit bij regenweer, alsook dat u zegt dat elke binnenkennel/slaaphok een doorloop verluchtingsschuif heeft die altijd openstaat met toegang naar een buitenren van 9 m², doet geen afbreuk aan de vaststelling tijdens de controles uitgevoerd door de lokale politie op 17 november 2021 en 9 maart 2022 dat sommige honden werden gehuisvest in een ruimte met gebrek aan ventilatie en voldoende daglicht.

o Nadat u werd meegedeeld dat de procedure tot intrekking van uw erkenning werd opgestart heeft u ons kopieën bezorgd van de bezoekerapporten van uw dierenarts. Deze rapporten vermelden echter nergens het identificatieteken van de onderzochte dieren en zijn bijgevolg niet conform de geldende regelgeving.

Overwegende de hiervoor opgesomde overtredingen en vaststellingen; dat u de door de inspectiedienst Dierenwelzijn en de lokale politie opgelegde maatregelen niet naleeft; dat uit uw verklaring blijkt dat u sterk overtuigd bent dat uw methodes en werkwijzen voor het kweken en trainen van honden de juiste zijn; dat u het grondig oneens bent met de vaststellingen van de inspecteur van de afdeling Dierenwelzijn en van de lokale politie en deze steeds tracht te weerleggen; dat hieruit volgt dat de afdeling Dierenwelzijn geen vertrouwen heeft dat u de dierenwelzijnsregelgeving in de toekomst wel zal naleven”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

10. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de vordering van tweede verzoekster.

11. Een onderzoek van en een uitspraak over de ontvankelijkheid zouden zich alleen opdringen indien mocht blijken dat aan de grondvoorwaarden voor een schorsing voldaan is, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Schorsingsvoorwaarden

12. Krachtens artikel 17, § 1, RvS-wet kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VI. Spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

13. De verzoekende partijen voeren in de eerste plaats een inkomensverlies aan. Zij leggen verkoopfacturen voor teneinde zich een beeld te kunnen vormen van de inkomsten die “de verzoeker genereert met de verkoop van honden” en die “tot voordeel van verzoeker [zowel] als verzoekster” strekken. De levensstandaard van de verzoekende partijen wordt mede bepaald door de inkomsten uit de verkoop van honden. “Op basis van de bedragen die in de aangehaalde stukken kunnen worden gelezen, moet worden aanvaard dat dit een substantieel bedrag is voor een gezin van twee”. Door de bestreden beslissing verliest het gezin dit deel van zijn inkomen. Gezien de leeftijd van eerste verzoeker bestaat zelfs de kans dat hij nooit nog honden zal mogen of kunnen verkopen, aldus de verzoekende partijen. “In ieder geval lijkt de rechtspraak in de richting te wijzen dat een substantiële aantasting van de levensstandaard van een gezin als een belangrijk element kan gelden voor het beoordelen van de urgentievereiste”.

Verder voeren de verzoekende partijen reputatieschade aan. Zij leggen stukken voor waaruit de goede reputatie van “verzoeker” moet blijken. Naar aanleiding van de bestreden beslissing is een Nederlandstalig persbericht uitgestuurd op last van de verwerende partij. Het persbericht is online raadpleegbaar en kan eenvoudig worden teruggevonden wanneer de naam van “verzoeker” in een zoekmachine wordt ingegeven als zoekterm. Hiermee staat vast dat een groot aantal mensen kennis kan nemen van deze beslissing en ook duidelijk zal kunnen merken dat dit een officieel document is dat uitgaat van een overheid.

De verwerende partij heeft zelfs ruchtbaarheid gegeven aan dit dossier in de gewone pers. In deze berichtgeving wordt zelfs een oproep gedaan naar mensen die ooit een hond hebben gekocht bij “verzoeker”. Ook het regionale televisiekanaal TVL verwijst in zijn berichtgeving uitdrukkelijk naar de bestreden beslissing en de gevolgen daarvan voor de verzoekende partijen. Met de bestreden beslissing werd aan “verzoeker” de zwaarst mogelijke sanctie opgelegd die op basis van de dierenwelzijnsregelgeving kan worden opgelegd, de intrekking van de erkenning en de uitsluiting van de mogelijkheid om een nieuwe erkenning aan te vragen gedurende twee jaar. Dit zijn in wezen zelfs twee afzonderlijke sancties waarvan één totaal niet herstelgericht is en een exclusief bestraffend karakter heeft. Dat eerste verzoeker over een bepaalde reputatie beschikt inzake Rottweilers moet worden aangenomen op basis van de stukken die het verzoekschrift ondersteunen. Daarna kan alleen maar worden aanvaard dat de bestreden beslissing een verregaande invloedssfeer heeft door alle aangehaalde berichtgeving. Ook het zwaarwichtige karakter van de twee sancties staat vast. Op basis van deze elementen moet de spoedeisendheid worden aangenomen. De situatie van de verzoekende partijen is volgens hen vergelijkbaar met deze van de persoon aan wie het ontslag als tuchtstraf werd opgelegd. Door de bestreden beslissing wordt de reputatie van eerste verzoeker die zich tot ver buiten België uitstrekt, ernstig aangetast.

De verzoekende partijen halen ook het belang van de honden aan. De honden verkeren in goede gezondheid en er zijn geen elementen in het dossier waaruit het tegendeel zou kunnen worden afgeleid. Geen van de controles die werden uitgevoerd zijn negatief of ongunstig over de gezondheid van de honden. Er bestaat een “bijzondere vertrouwensband” tussen de honden en eerste verzoeker. Vanuit het belang van de honden “lijkt het dan ook kennelijk onredelijk te zijn om de bestreden beslissing te aanvaarden en bijgevolg uitwerking te laten verkrijgen op 15 november 2022.

De verzoekende partijen besluiten dat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de reputatieschade zal voorkomen en er voor zal zorgen dat de honden mogen blijven en niet moeten worden verkocht.

14. De verwerende partij betwist de ingeroepen spoedeisendheid.

Wat betreft het ingeroepen financieel nadeel, wordt niet aangetoond dat eerste verzoeker in een dermate precaire situatie terechtkomt dat een menswaardig bestaan in het gedrang komt of dat hij een dermate financieel nadeel lijdt dat de zaak spoedeisend is. Het gaat hier immers om “extra inkomsten” die boven op het pensioen worden verdiend. Een daling van de levensstandaard volstaat niet. De facturen geven geen beeld van de totale financiële situatie en van de impact van de bestreden beslissing hierop. De facturen zijn uitgereikt op naam van een bvba. Het is niet duidelijk wat de band is tussen eerste verzoeker en de bvba.

Reputatieschade kan in principe goedge maakt worden door een vernietigingsarrest. Het is aan de verzoekende partijen om *in concreto* aan te tonen waarom dit in dit geval niet zo zou zijn. Er wordt niet aangetoond dat de reputatie tot ver buiten België is aangetast. Het persbericht is een objectieve weergave van de bestreden beslissing. Het feit dat eerste verzoeker geen honden kan verkopen vloeit voort uit de bestreden beslissing. De overige nieuwsberichten worden niet bijgebracht, zodat de verwerende partij zich niet over de inhoud kan uitspreken.

Tot slot blijkt uit de bestreden beslissing dat eerste verzoeker met ingang van 15 november 2022 geen honden meer mocht hebben. Op het ogenblik van de uitspraak over de schorsing zijn de honden dus al verkocht.

Beoordeling

15. Naar eis van artikel 17, § 2, RvS-wet moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen”. Hetzelfde is te lezen in artikel 8, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’.

Dit houdt in dat het aan verzoekers toevallt aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een - voortdurende - tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Voorts kan luidens artikel 17, § 1, tweede lid, RvS-wet, een vordering tot schorsing worden gevorderd “op elk moment” en dus niet meer, zoals in de voorheen bestaande regelgeving, noodzakelijk in een enig verzoekschrift samen met de vernietiging. Met deze regeling heeft de wetgever precies de situaties willen verlaten waarbij “geen enkele bijzondere gebeurtenis vereist dat de Raad van State zich bij spoedeisendheid over de zaak die haar wordt voorgelegd uitspreekt” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2277/1, 4). De spoedeisendheid “zal worden vastgesteld wanneer de verzoeker het resultaat van [de] procedure [ten gronde] niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2277/1, 13). Bovendien mag een nieuwe vordering worden ingediend, indien die steunt op nieuwe elementen die de spoedeisendheid van deze vordering rechtvaardigen (artikel 17, § 2, derde lid, RvS-wet).

Uit wat voorafgaat volgt dat niet zal volstaan te stellen dat de doorlooptijd van een annulatieprocedure te lang duurt of dat het resultaat van een annulatieprocedure niet kan worden afgewacht.

16. De spoedeisendheid van een zaak wordt niet vermoed, welke ook de aard van de bestreden beslissing is. De verzoekende partij die de schorsing van de tenuitvoerlegging van een bestreden beslissing wenst te verkrijgen, is er dan ook toe gehouden om in haar verzoekschrift een uiteenzetting op te nemen die betrekking heeft op de voorwaarde van de spoedeisendheid waarin zij aan de hand van concrete, precieze, dienstige en verifieerbare gegevens uitlegt in welke mate volgens haar onherroepelijke schade zou ontstaan wanneer het resultaat van een beroep tot nietigverklaring zou worden afgewacht. Die gegevens moeten door de verzoekende partij worden onderbouwd op een wijze die de rechter toelaat om ze te

verifiëren, zodat hij kan aftoetsen of ze de beweerde spoedeisendheid inderdaad verantwoorden. De Raad van State vermag daarenboven alleen rekening te houden met hetgeen in het verzoekschrift werd uiteengezet en gestaafd.

17. In de mate dat de verzoekende partijen een financieel nadeel inroepen, tonen zij niet aan dat dit verlies niet te herstellen is na een eventueel tussen te komen vernietigingsarrest. Hoewel het zich laat verstaan dat de bestreden intrekking voor eerste verzoeker ingrijpende gevolgen heeft op financieel vlak en dat het wegvallen van zijn inkomsten als hobbykweker op een wezenlijke wijze zijn levensstandaard kan aantasten, dan nog is vereist dat verzoeker, wil hij spoedeisendheid verantwoorden, concreet aantoonst aan de hand van verifieerbare gegevens en stavingsstukken dat de vernietiging van de bestreden beslissing onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of de belangen van verzoeker veilig te stellen. Een financieel-economisch nadeel verantwoordt in de regel niet de spoedeisendheid tenzij verzoeker concreet kan aantonen in een zodanige situatie terecht te komen dat hij de normale afloop van de procedure niet kan afwachten. Bovendien laten de verzoekende partijen na om deze bewering te onderbouwen en *in concreto* te staven of aannemelijk te maken waardoor deze aanname louter hypothetisch is en niet kan worden bijgevalen. De voorgelegde facturen van de verkoop van honden gaan uit van een vennootschap waarvan niet uit het verzoekschrift blijkt welke band de verzoekende partijen met deze vennootschap zouden hebben. De verzoekende partijen tonen bijgevolg niet aan dat dat dit financieel nadeel een zodanige impact heeft dat zij dit niet kunnen lijden tot uitspraak over het annulatieberoep is gedaan. Zij brengen geen concrete gegevens, cijfers of stukken aan die de ernst van het ingeroepen financieel nadeel staven en de daaruit voortvloeiende spoedeisendheid onderbouwen.

18. Een schorsingsprocedure strekt er niet toe om élk moreel nadeel dat met een bestreden beslissing gepaard gaat, versneld te kunnen ondervangen. De eventueel uit te spreken nietigverklaring verwijdt de bestreden beslissing immers met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer en zal het vereiste rechtsherstel moeten volgen. De genoegdoening van een annulatiearrest wordt in beginsel ook geacht het moreel nadeel te herstellen, behoudens wanneer er bijzondere omstandigheden worden aangetoond die ervan kunnen overtuigen dat de

aangevoerde morele schade van die aard is dat een later tussen te komen vernietigingsarrest niet voldoende genoegdoening zal kunnen verschaffen zodat het resultaat ten gronde niet kan worden afgewacht.

De verzoekende partijen voeren enkel reputatieschade bij eerste verzoeker aan. Eerste verzoeker laat na aan te tonen dat een eventueel tussen te komen vernietigingsarrest het aangevoerde nadeel niet zal kunnen herstellen, of dat er thans bijzondere omstandigheden bestaan die ervan kunnen overtuigen dat de reputatieschade van eerste verzoeker van die aard is dat een later tussen te komen vernietigingsarrest niet voldoende genoegdoening zal kunnen verschaffen waardoor hij het resultaat ten gronde niet kan afwachten. Het volstaat immers niet om het “zwaarwichtige karakter” van de bestreden beslissing in te roepen om aan te nemen dat een eventueel vernietigingsarrest dat nadeel niet zou kunnen herstellen. Het volstaat evenmin om de “richtbaarheid” in te roepen die de verwerende partij aan de bestreden beslissing heeft gegeven om aan te nemen dat een eventueel vernietigingsarrest datzelfde nadeel niet zou kunnen herstellen.

In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat zij de honden dienen te verkopen indien de bestreden beslissing niet wordt geschorst, moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing uitwerking heeft vanaf 15 november 2022 zodat een schorsing van de bestreden beslissing dit nadeel niet meer kan voorkomen. Deze vaststelling leidt er ook toe dat het belang van de honden evenmin nog nuttig kan worden ingeroepen. Overigens moet worden opgemerkt dat de bestreden beslissing de bestemming van de honden niet heeft bepaald.

Conclusie

19. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, RvS-wet die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partijen niet bekendgemaakt.

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

Pierre Lefranc,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Pierre Lefranc