

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.071 van 22 januari 2025
in de zaak A. 241.517/XII-9569**

In zake : 1. de VZW LANDSBOND PLUIMVEE
 2. de BV DEWAELE AGRO
 3. de BV 'T HOENDERHOF
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stefaan Desrumaux
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Doorniksewijk 66
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Staelens en Joost Hoste
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 maart 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 22 december 2023 ‘tot vaststelling van de minimumvoorschriften voor de bescherming van kalkoenen’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 januari 2025.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tanguy Waelkens, die *loco* advocaat Stefaan Desrumaux verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Joost Hoste, verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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

3.1. De eerste verzoekende partij is een vereniging die als koepelorganisatie en vertegenwoordiger optreedt van de bedrijfspluimvee- en konijnenhouders in Vlaanderen. De tweede en de derde verzoekende partij zijn kalkoenhouderijen.

3.2. Op 7 juli 2022 brengt de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn een advies uit aan de Vlaamse minister bevoegd voor het dierenwelzijn met een voorstel tot het formuleren van minimumnormen voor het houden van kalkoenen vanaf 1 januari 2026.

Het advies stelt normen voor met betrekking tot voetzoolletsels, bezettingsdichtheid, maximale groeisnelheid, zitmogelijkheden, omgevings-verrijking, daglicht, binnenklimaat, drink- en watervoorzieningen, dagelijkse controles, strooiselkwaliteit, vangen, ziekenboeg, ontbekken, buitenbeloop en borstblaren bij hanen.

Onder de rubriek ‘Voetzoollaesies routinematig scoren en beoordelen’ vermeldt het advies:

“Tijdens recente metingen in een slachthuis had 99% van de hennen en 90% van de hanen voetzoollaesies. Voetzoolletsels of voetzoollaesies (voetzooldermatitis) zijn verkleuringen, eeltvorming tot onderhuidse ontstekingen op de voetzool van een kalkoen als gevolg van contact met vochtig strooisel.

In dit advies wordt aangeraden om routinematig in het slachthuis elk lot kalkoenen op voetzoolletsels te scoren en te beoordelen.

Deze letsels kunnen vermeden worden door bijvoorbeeld het strooisel droog te houden, door gepaste ventilatie te voorzien, door aangepaste voeding te voorzien of door de bezettingsdichtheid te verminderen. De kalkoenenhouder moet dus actief maatregelen nemen om deze letsels te vermijden, en hij mag zelf de maatregelen kiezen om dit doel te bereiken. Als een vastgelegde drempelwaarde niet gehaald wordt, dan worden bijkomend wettelijke maatregelen opgelegd.

Een voetzoolletsel is een zogenaamde diergebonden indicator of een welzijnsindicator die op het dier zelf gemeten kan worden.

Als deze meting wordt opgenomen in de regelgeving, dan zal dit in Vlaanderen de eerste keer zijn dat de meting van een diergebonden indicator routinematig wordt gebruikt ter controle. In een aantal Europese landen wordt het meten van voetzoolletsels aan de slachtlijn al langer gebruikt bij vleeskuikens.”

3.3. Op 10 november 2023 keurt de Vlaamse regering het ontwerp van het bestreden besluit principieel goed en beslist zij het ontwerp voor advies voor te leggen aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

3.4. Op 15 december 2023 verleent de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies nr. 74.883/3 over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de minimumvoorschriften voor de bescherming van kalkoenen’. Daarin merkt de afdeling Wetgeving onder meer op:

“9. Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe kalkoenenbedrijven met minder dan tweehonderd kalkoenen vrij te stellen van de vereiste van de opmaak van het scorerapport voor voetzoollaesies (artikel 15 en de bijlagen). Dat geldt ook voor de mogelijkheid onder artikel 7, § 2, van het ontwerp om tijdelijk af te wijken van de maximale bezettingsdichtheid in geval van overmacht waardoor de dieren niet

kunnen worden vervoerd. De gemachtigde bezorgde, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, de volgende verantwoording voor de ontworpen vrijstellingen: ‘Artikel 3 bepaalt dat het besluit niet van toepassing is op broeierijen en enkele limitatief opgesomde bepalingen die betrekking hebben op de controle van voetzoollaesies, zijn evenmin van toepassing op kalkoenenbedrijven met minder dan 200 kalkoenen. Het getal van 200 kalkoenen werd gekozen omdat dit de ondergrens is waarbij ook hobbyhouders zich moeten laten registreren in Sanitel (= een Belgisch systeem voor geïnformatiseerd beheer van de identificatie, de registratie en het toezicht op runderen, schapen, geiten, herten, pluimvee). Hoe meer kalkoenen iemand houdt, des te meer tijd en energie er dient besteed te worden [...] voor de zorg van de dieren teneinde welzijnsproblemen te voorkomen. Het gaat met andere woorden niet om gelijke situaties.’

Het ligt voor de hand dat hoe meer kalkoenen men houdt, hoe meer zorg is vereist voor het waarborgen van het welzijn van die kalkoenen. Daarmee is evenwel nog niet verantwoord waarom bedrijven met minder dan tweehonderd kalkoenen worden vrijgesteld van een verplichting om voor elk toom een representatief aantal poten te controleren op voetzoollaesies en om daarover een scorerapport op te maken. Evenmin is daarmee verantwoord waarom bedrijven met tweehonderd kalkoenen of meer wel, en kleinere bedrijven niet, kunnen afwijken van de maximale bezettingsdichtheid in geval van overmacht waardoor dieren niet vervoerd kunnen worden. De verwijzing naar een grens voor de registratie in Sanitel is louter een administratief gegeven waarvan de relevantie voor het dierenwelzijn niet wordt aangetoond. Er zal dan ook een meer sluitende verantwoording moeten kunnen worden geboden in het licht van het gelijkheidsbeginsel.”

3.5. Op 22 december 2023 keurt de Vlaamse regering het ontwerp van besluit definitief goed.

In de nota aan de Vlaamse regering wordt op algemene wijze toegelicht:

“Het ontwerp van besluit is van toepassing op kalkoenen gehouden voor de vleesproductie. Voor het houden van kalkoenen geldt vandaag het Koninklijk Besluit van 1 maart 2000 ‘inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren’ dat algemene regels bevat voor houden van landbouwdieren. Dit KB is een omzetting van de Richtlijn 98/58/EG van 20 juli 1998 ‘betreffende de bescherming van landbouwhuisdieren’.

De Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn adviseert de minister bevoegd voor dierenwelzijn om voor kalkoenen een eigen specifieke regelgeving uit te werken die met een redelijke overgangstermijn in werking treedt. De Raad stelt hiervoor minimumnormen voor, die zijn uitgewerkt door een werkgroep van wetenschappers en vertegenwoordigers van de sector en van dierenwelzijnsorganisaties. Het advies van de Raad omvat een voorstel voor normen voor huisvesting, het routinematig bepalen van de welzijnsindicator voetzoollaesies en een beperking van de maximale groeisnelheid. Voorliggend ontwerpbesluit betreft een omzetting van het advies van de Raad van 7 juli 2022.

Het voorliggend ontwerp van besluit houdt rekening met Richtlijn 98/58/EG van 20 juli 1998 ‘betreffende de bescherming van landbouwhuisdieren’. Het KB van 1 maart 2000 ‘betreffende de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden

dieren' blijft van toepassing voor zover dit ontwerp van besluit geen strengere bepalingen oplegt.

Het voorliggend ontwerp deelt het besluit op in 3 verschillende hoofdstukken: hoofdstuk 1 algemene bepalingen, hoofdstuk 2 Verzorging, huisvesting en eigenschappen van de kalkoenen, hoofdstuk 3 opheffings- en inwerkingtredingsbepalingen en 2 bijlagen die betrekking hebben op de opmaak van het scorerapport.”

Deze nota bevat de volgende toelichting bij de artikelen en bijlagen van het besluit:

“[...]

Artikel 2+ 3

De artikelen 2 en 3 leggen het toepassingsgebied vast. Met name is het besluit niet van toepassing [...] op broeierijen en enkele limitatief opgesomde bepalingen die betrekking hebben op de controle van voetzollaesies, zijn evenmin van toepassing op kalkoenenbedrijven met minder dan 200 kalkoenen. Het getal van 200 kalkoenen werd gekozen omdat dit de ondergrens is waarbij ook hobbyhouders zich moeten laten registreren in Sanitel.

[...]

Artikel 7

De bezettingsdichtheid, die verschillend is afhankelijk van de leeftijd van de kalkoenen, wordt vastgelegd in artikel 7 en is in overeenstemming met het advies van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn. In situaties van overmacht waardoor de dieren niet kunnen vervoerd worden, mag evenwel tijdelijk afgeweken worden van de vermelde bezettingsdichtheid en dit voor de periode dat de overmacht aanhoudt. Het gaat hierbij om niet voorzienbare situaties buiten de wil van de kalkoenuhouder om, waardoor de dieren gedurende een beperkte periode niet kunnen vervoerd worden (bv. problemen in het slachthuis).

De bezettingsdichtheid dient evenwel verminderd te worden bij een hoge prevalentie van voetzollaesies in de stal. Als in twee opeenvolgende tomen een totaalscore hoger dan 80 gemeten wordt, dient de bezettingsdichtheid in de stal met 10% verminderd te worden. De bepaling van deze totaalscore is vastgelegd in artikel 15. Deze vermindering is van toepassing op de toom na de eerstvolgende toom van dezelfde stal. Er zijn immers een aantal beperkingen om een lagere bezettingsdichtheid, na twee opeenvolgende totaalscores hoger dan 80, op te leggen in de eerstvolgende toom. Het feit dat de voetzoolscores pas na het slachten bekend zijn, samen met de broedtijd zorgen ervoor dat kalkoenuhouders voldoende tijd nodig hebben om de bezettingsdichtheid te verlagen. Op het moment dat de uitslag van de voetzoolscores bekend is, worden de kalkoenen voor de volgende toom immers al uitgebroed. Het risico bestaat dan dat gezonde kuikens gedood zullen moeten worden, wat zowel vanuit ethisch, maatschappelijk en vanuit duurzaamheid onaanvaardbaar is. Er werd daarom gekozen om deze verplichte verlaagde bezettingsdichtheid niet op te leggen voor de volgende toom na twee opeenvolgende scores hoger dan 80, maar pas voor de toom die daarop volgt.

Indien de totaalscore te hoog was, zal het bedrijf onder een verhoogd toezicht worden geplaatst. Een verhoogd toezicht kan bestaan uit een controle ter plaatse of een administratieve bedrijfsopvolging.

[...]

Artikel 15

Dit artikel bevat de bepalingen voor de opmaak van het scorerapport voor voetzoollaesies, waarnaar ook wordt verwezen in artikel 7. Regel is dat elk slachthuis dat kalkoenen van een kalkoenenbedrijf gevestigd in Vlaanderen slacht een representatief aantal poten per toom dient te controleren op voetzoollaesies, waarbij er een scorerapport wordt opgesteld. Uitzonderlijk gebeurt de opmaak van het scorerapport op het kalkoenenbedrijf, dit wanneer de opmaak van het scorerapport door een slachthuis buiten het Vlaamse Gewest niet kan gewaarborgd worden.

De totaalscore kan worden berekend hetzij door middel van een visuele meting, hetzij door middel van een digitaal meetsysteem. Het scorerapport dient binnen de 15 dagen aan de afdeling dierenwelzijn bezorgd te worden, hetzij door de functionaris voor het dierenwelzijn, hetzij door de houder.

De minister heeft de mogelijkheid om in de toekomst ook andere welzijnsindicatoren, zoals bijvoorbeeld het routinematig controleren van borstblaren of hakletsels, te bepalen, dit wanneer er voldoende onderzoek ter beschikking is en er overleg werd gepleegd met de sector.

[...]

Bijlage 1. Bepaling van de score

Bijlage 1 heeft betrekking op de indeling van de scores voor de beoordeling van de voetzoollaesies en de minimumvoorwaarden waaraan het scorerapport dient te voldoen.

Bijlage 2. Opstelling van het scorerapport

Bijlage 2 legt de specifieke modaliteiten vast voor het opstellen van het scorerapport. Deel A legt hierbij de specifieke modaliteiten vast wanneer het scorerapport wordt opgesteld in het slachthuis en deel B wanneer dit op het kalkoenenbedrijf in de stal gebeurt. Deze bepalingen zijn verschillend gezien de sterk verschillende omstandigheden.”

3.6. Op 24 januari 2024 wordt het besluit van de Vlaamse regering van 22 december 2023 ‘tot vaststelling van de minimumvoorschriften voor de bescherming van kalkoenen’ in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

Dit is het bestreden besluit.

De bepalingen ervan luiden:

“HOOFDSTUK 1. — Algemene bepalingen

Artikel 1. In dit besluit wordt verstaan onder:

[...]

2° bezettingsdichtheid: het totale aantal kalkoenen dat tegelijkertijd in de stal per vierkante meter bruikbare oppervlakte aanwezig is;

[...]

7° houder: elke natuurlijke of rechtspersoon die permanent of tijdelijk verantwoordelijk is voor of belast is met de zorg voor kalkoenen;

[...]

9° kalkoenenbedrijf: een productieplaats waar kalkoenen worden gehouden;

[...]

Art. 3. Artikel 7, § 2, artikel 15, en de bijlagen bij dit besluit zijn niet van toepassing op kalkoenenbedrijven met minder dan tweehonderd kalkoenen.

Dit besluit is niet van toepassing op broeierijen.

In het tweede lid wordt verstaan onder broeierij: bedrijf dat zich toelegt op het inleggen en uitbroeden van broedeieren en het opleveren van eendagskuikens.

[...]

Art. 7. § 1. De maximale bezettingsdichtheid voor kalkoenen tot en met de leeftijd van zeven weken is niet hoger dan 10 dieren per m².

De maximale bezettingsdichtheid voor kalkoenen vanaf de leeftijd van acht weken is voor hennen niet hoger dan 5 dieren per m² en voor hanen niet hoger dan 3,5 dieren per m². De bezettingsdichtheid bedraagt nooit meer dan 52 kg per m² voor hennen en 56 kg per m² voor hanen.

§ 2. In geval van overmacht waardoor de dieren niet kunnen vervoerd worden, mag tijdelijk afgeweken worden van de bezettingsdichtheid, vermeld in paragraaf 1, en dit voor de periode dat de overmacht aanhoudt.

§ 3. In afwijking van paragraaf 1 wordt de bezettingsdichtheid in de stal met ten minste 10% verminderd als in twee opeenvolgende tomen van een stal een totaalscore als vermeld in artikel 15, § 2, gemeten wordt van hoger dan tachtig. De voormelde vermindering is van toepassing op de toom na de eerstvolgende toom van dezelfde stal. Telkens als de totaalscore van de toom waarop de vermindering van toepassing is, opnieuw hoger dan tachtig is, wordt de bezettingsdichtheid bijkomend met 10% verminderd.

De bezettingsdichtheid van een stal die conform het eerste lid is verminderd, kan alleen opnieuw verhoogd worden als voor twee opeenvolgende tomen een totaalscore als vermeld in artikel 15, § 2, van minder dan tachtig gemeten wordt en er aan de overige voorwaarden, vermeld in dit besluit, is voldaan.

[...]

Art. 15. § 1. Elk slachthuis dat kalkoenen van een kalkoenenbedrijf gevestigd in Vlaanderen slacht, controleert per toom een representatief aantal poten op voetzoollaesies. Er wordt een scorerapport opgesteld conform bijlage 1 en 2, die bij dit besluit zijn gevoegd.

Als de opmaak van een scorerapport conform bijlage 1 en 2, die bij dit besluit zijn gevoegd, door een slachthuis buiten het Vlaamse Gewest niet gewaarborgd kan worden, wordt dat rapport voor het vertrek van de dieren op het kalkoenenbedrijf opgesteld.

§ 2. Voor de opmaak van het scorerapport, vermeld in paragraaf 1, worden de volgende wegingsfactoren gebruikt:

1° score 0: vermenigvuldiging met 0;

2° score 1: vermenigvuldiging met 0,5;

3° score 2: vermenigvuldiging met 2.

De totaalscore als onderdeel van het scorerapport, vermeld in paragraaf 1, wordt berekend met de volgende formules:

1° in geval van een visuele meting van 100 dieren: aantal punten = (aantal dieren met score 0) x 0 + (aantal dieren met score 1) x 0,5 + (aantal dieren met score 2) x 2;

2° bij meting met een digitaal meetsysteem: aantal punten = (percentage dieren met score 0) x 0 + (percentage dieren met score 1) x 0,5 + (percentage dieren met score 2) x 2.

§ 3. Als de controle op voetzoollaesies is uitgevoerd in het slachthuis, bezorgt de functionaris voor het dierenwelzijn het scorerapport, vermeld in paragraaf 1, aan de afdeling Dierenwelzijn en de houder uiterlijk vijftien dagen na de dag waarop de voormelde controle is uitgevoerd. Als de controle op voetzoollaesies is uitgevoerd in het kalkoenenbedrijf, bezorgt de houder het scorerapport, vermeld in paragraaf 1, aan de afdeling Dierenwelzijn uiterlijk vijftien dagen na de dag waarop de voormelde controle is uitgevoerd.

De Vlaamse minister, bevoegd voor het dierenwelzijn, kan de modaliteiten bepalen voor de bezorging van het scorerapport, vermeld in het eerste lid.

§ 4. De Vlaamse minister, bevoegd voor het dierenwelzijn, kan naast de verplichte controle op voetzoollaesies, vermeld in paragraaf 1 tot en met 3, bijkomende welzijnsindicatoren bepalen die in het slachthuis of in de stal worden gemeten, en kan de voorwaarden en de wijze bepalen waarop die indicatoren worden gemeten. [...].”

Bijlage 1 bij het besluit luidt:

“Bijlage 1. Bepaling van de score

Het scorerapport wordt opgesteld op basis van de beoordeling van een aantal poten op de aanwezigheid van voetzoollaesies. Aan iedere beoordeelde poot wordt een score toegekend volgens de volgende criteria:

1° score 0: geen of een zeer kleine verkleuring zichtbaar;

2° score 1: kleine verkleuring, maar geen diepe aantasting van de voetzool;

3° score 2: een letsel met aantasting van de opperhuid en onderhuidse ontsteking.

Het scorerapport, vermeld in artikel 15, voldoet aan al de volgende voorwaarden:

1° er wordt een totaalscore gegeven op basis van een meting van in totaal ten minste 100 kalkoenen per toom;

2° de meting wordt uitgevoerd op een poot per dier (altijd ofwel de linker- of de rechterpoot) verspreid over minstens twee locaties in de toom;

3° als de score bij meer dan honderd dieren wordt bepaald, wordt de totaalscore berekend met de formule, vermeld in artikel 15, § 2, tweede lid, 2°;

4° de totaalscore wordt bepaald door personen die ten minste een keer per jaar een opleiding over het scoren van voetzoollaesies die door de afdeling Dierenwelzijn is goedgekeurd, hebben gevolgd.”

Bijlage 2 bij het besluit luidt:

“Bijlage 2. Opstelling van het scorerapport

A. Scorerapport dat opgesteld is in het slachthuis

1. De totaalscore wordt opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de functionaris voor het dierenwelzijn.

2. Het slachthuis kan via een visuele meting of via een digitaal meetsysteem de totaalscore voor het scorerapport opstellen.

3. Als een digitaal meetsysteem wordt gebruikt, wordt er voldaan aan al de volgende voorwaarden:

a) het digitale meetsysteem is gevalideerd door een onafhankelijke instantie waarvan in het slachthuis een rapport aanwezig is;

b) het digitale meetsysteem meet voor iedere toom bij ten minste 70% van de kalkoenen een poot;

c) het digitale meetsysteem is beveiligd tegen willekeurige wijzigingen;

d) het slachthuis onderhoudt het digitale meetsysteem zodat het goed blijft functioneren. Als het systeem gebreken of defecten vertoont, meldt het slachthuis dat aan de leverancier of de fabrikant en de betrokken pluimveehouders;

e) het digitale meetsysteem is geijkt.

B. Scorerapport dat opgesteld is in het kalkoenenbedrijf

1. De totaalscore wordt opgesteld door een externe onafhankelijke controle-instantie onder de verantwoordelijkheid van de houder.

2. De totaalscore wordt bepaald maximaal vijf dagen voordat de toom wordt geslacht.
3. De controle-instantie, vermeld in punt 1, gebruikt extra verlichting en een vanghek om dubbele metingen te voorkomen. Voor de voormelde meting wordt op verschillende locaties in de stal een meting uitgevoerd om stalen te verkrijgen die representatief zijn voor de hele stal. Voor de voormelde meting kunnen de kalkoenen worden gemerkt met bijvoorbeeld watervaste stift. Het is niet nodig de poten te wassen.
4. De controle-instantie, vermeld in punt 1, heeft een bewijs van kunde en kan dat voorleggen aan de afdeling Dierenwelzijn.”

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partijen voeren in het eerste middel de schending aan van artikel 4, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, “minstens” van het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, en van de materiële motiveringsplicht.

Zij vatten het eerste middel in het verzoekschrift als volgt samen:

“De Vlaamse Regering komt een onderscheid te maken tussen kalkoenbedrijven met 200 dieren of meer en kalkoenbedrijven met minder dan 200 dieren op het vlak van bezettingsdensiteit in overmachtssituaties en op het vlak van controle- en rapporteringsverplichtingen inzake voetzollaesies, terwijl artikel 4§4 Wet dierenwelzijn enkel spreekt van het instellen van regelen voor de verschillende soorten en categorieën van dieren, onafhankelijk van hun aantallen. Daarnaast ligt geen objectieve en naar rede verantwoorde grondslag voor het gemaakte onderscheid tussen beide categorieën van kalkoenbedrijven voor, vanuit het perspectief van het maximaal garanderen van het dierenwelzijn met betrekking tot kalkoenen opgezet binnen kalkoenbedrijven, gezien geenszins kan worden aangenomen dat kalkoenbedrijven met 199 dieren of minder niet of in mindere mate met de problematiek van voetzollaesies zouden worden geconfronteerd, zodat de uitzondering op het vlak [van] controleverplichtingen en daarmee verbonden rapportering op het vlak van voetzollaesies ten gunste van deze kalkoenbedrijven met minder dan 200 dieren niet objectief en naar rede is verantwoord.”

Wat de door de verwerende partij opgeworpen exceptie van gebrek aan belang bij het middel betreft, antwoorden de verzoekende partijen in de

memorie van wederantwoord dat het eerste middel, in de mate dat het de schending aanvoert van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, de openbare orde raakt. Voorts menen zij over een afdoende belang te beschikken om de bevoordeling of marktverstoring ingevolge een ongelijke behandeling op het vlak van controle- en rapporteringsverplichtingen tegen te gaan.

5. De verwerende partij vat de repliek op het eerste middel in de memorie van antwoord als volgt samen:

“Het middel is onontvankelijk minstens ongegrond.

Vooreerst, verzoekende partijen hebben geen belang bij het middel waar zij geen enkele voordeel kunnen bekomen. Het middel is dan ook onontvankelijk.

Daarnaast, het middel is ongegrond.

Betreffende de schending van het artikel 4 § 4 van de Wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, dient gesteld te worden dat voormeld artikel niet uitsluit dat binnen een bepaalde soort en categorie tevens nog een onderscheid gemaakt wordt. Zo tevens in aantallen.

Betreffende de schending van de artikelen 10 en 11 GW, het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Vooreerst gaat het om twee verschillende situaties die dan toch verschillend dienen behandeld te worden. Er bestaat immers toch een verschil tussen de kleine (hobby) kalkoenhouder en de grote intensieve kalkoenhouders met meer dan 200 kalkoenen zodat op basis van deze loutere vaststelling er reeds geen sprake kan zijn van een schending van de artikelen 10 en 11 GW en het gelijkheidsbeginsel.

Daarnaast bestaat er wel degelijk een objectieve en redelijke verantwoording voor het onderscheid en dit waar men geen onevenredige en disproportionele maatregelen wou opleggen aan de kleine kalkoenhouder waar immers het probleem inzake voetzoollaesies zich niet of veel minder stelt.

Er is dan ook geen sprake van een schending.”

In de laatste memorie handhaaft de verwerende partij de exceptie dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het middel. Zij zet uiteen dat zelfs wanneer er sprake zou zijn “van een schending met kalkoenbedrijven van minder dan 200 kalkoenen dan nog blijven alle artikelen en verplichtingen uit het bestreden Besluit van toepassing op verzoekende partijen”. Ook wat de grond van de zaak betreft, handhaaft de verwerende partij haar verweer zoals geformuleerd in de memorie van antwoord. In repliek op het auditoraatsverslag wijst de verwerende partij erop dat er wel degelijk een verschil bestaat tussen de kleine (hobby)kalkoenhouder en de grote intensieve kalkoenhouders. Uit “diverse rapporten” blijkt dat precies bij deze laatsten de problemen zich voordoen, wat logisch is daar er veel dieren “op elkaar zitten” op

een klein oppervlak, terwijl in kleinschalige kalkoenhouderijen de dieren meestal “op een meer extensieve manier” worden gehouden en het risico dan ook veel kleiner is. Voorts wijst de verwerende partij op een tweede verschil, met name de registratie in de Saniteldatabank. De Sanitelregistratie maakt een onderscheid tussen kalkoenbedrijven, daar enkel de bedrijven met meer dan 200 kalkoenen zich moeten registreren. Dit bestaande onderscheid is meegenomen in het bestreden besluit. De verwerende partij beaamt dat Sanitel een informaticasysteem is ter registratie van de Belgische veestapel, waaronder de pluimveebedrijven, doch spreekt tegen dat de registratie louter is ingegeven met het oog op het bewaken van de voedselveiligheid. De gegevens van de Saniteldatabank worden ook gebruikt door de dienst Dierengezondheidszorg tot wiens taak de monitoring, de bestrijding en de preventie van dierziekten behoort. Het systeem is bovendien aangesloten op andere informaticatoepassingen die het mogelijk maken een gecentraliseerde databank ter beschikking te stellen over de dieren. Kalkoenhouders die zich moeten laten registreren, zijn onderworpen aan talrijke administratieve verplichtingen. Ook hier heeft men de hobbypluimveehouder niet onevenredig willen belasten met die administratieve verplichtingen, ook al heeft de registratieverplichting onder meer de voedselveiligheid tot doel en ook al kan één zieke kalkoen eveneens een gevaar voor de voedselveiligheid betekenen. Het bestaande onderscheid tussen de verschillende kalkoenbedrijven rechtvaardigt een verschillende behandeling, zodat van een schending van het gelijkheidsbeginsel geen sprake is. Voorts verwijst de verwerende partij naar diverse regelgeving die eveneens een onderscheid maakt naargelang de omvang van de onderneming. Wat het onderscheid zelf betreft, zet de verwerende partij uiteen dat het standpunt dat het risico op voetzoollaesies veel groter is op de grote, intensieve kalkoenhouderij, dan in de kleinschalige kalkoenhouderij, niet foutief noch onredelijk is. In dat verband herhaalt de verwerende partij dat in een grote kalkoenhouderij, in tegenstelling tot bij een kleine kalkoenhouderij, vele dieren “op elkaar zitten” op een kleine oppervlakte. Voetzoollletsels zullen zich bij een kleine kalkoenhouder minder voordoen en ook veel eerder worden opgemerkt. Volgens de verwerende partij zou het manifest onredelijk zijn om alle kalkoenhouders dezelfde verplichtingen op te leggen, ongeacht of men tien dan wel vijftigduizend kalkoenen heeft. Volgens de verwerende partij is het standpunt vertolkt in het

auditoraatsverslag, dat veeleer naar de bezettingsdichtheid dan naar het aantal kalkoenen moet worden gekeken, niet juist. Artikel 7, § 1, van het bestreden besluit betreffende de bezettingsdichtheid is immers ook van toepassing op de kleine kalkoenhouder. Artikel 3 van het bestreden besluit houdt enkel in dat de artikelen 7, § 2, en 15 en de bijlagen bij het bestreden besluit niet van toepassing zijn op kalkoenbedrijven met minder dan 200 kalkoenen. De verwerende partij besluit dat er een objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor het gemaakte onderscheid, daar men geen onevenredige maatregelen wou opleggen aan de kleine kalkoenhouder waar het probleem van de voetzoollaesies zich niet of veel minder stelt. Ondergeschikt, in het geval de Raad van State zou oordelen dat er wel sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel, vraagt de verwerende partij om enkel artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit te vernietigen, daar enkel die bepaling in de zogenaamde ongelijkheid voorziet.

Beoordeling

A. Betreffende het belang bij het middel

6. Luidens artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geven de in artikel 14, § 1, eerste lid, van die wetten bedoelde onregelmatigheden slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden.

7. De verwerende partij gaat er met haar exceptie vanuit dat de aangevoerde onregelmatigheid geen invloed kon uitoefenen op de draagwijdte van het bestreden besluit. Zij betoogt immers dat bij een mogelijke nietigverklaring op grond van het aangevoerde middel “het (herwerkte) Besluit nog steeds van toepassing zal zijn op verzoekende partijen” en dat zij met de nietigverklaring dus geen voordeel zouden kunnen bekomen. In de laatste memorie voegt de verwerende partij daaraan toe dat “alle artikelen en verplichtingen uit het bestreden Besluit van toepassing [blijven] op verzoekende partijen”.

8. Het vereiste van een belang bij het middel in een annulatieberoep tegen een reglementair besluit gaat niet zo ver dat de vernietiging van het bestreden besluit aan de verzoekende partijen een onmiddellijk tastbaar voordeel moet opleveren. De omstandigheid dat de verzoekende partijen als gevolg van het annulatiemiddel en de eruit voortvloeiende vernietiging van het besluit opnieuw een kans zouden verkrijgen dat hun situatie in een gunstigere zin wordt geregeld, volstaat om hun belang bij het middel te verantwoorden.

De verwerende partij voert aan, eensdeels, dat na een vernietiging het besluit zal worden hernomen en dan alsnog van toepassing zal zijn op de verzoekende partijen, en anderdeels, dat “alle artikelen en verplichtingen uit het bestreden Besluit” ook na een vernietiging op de verzoekende partijen van toepassing blijven. Deze uitgangspunten falen.

Wat het eerste argument betreft, merkt de Raad van State op dat het hem niet toekomt vooruit te lopen op de beslissing die het bestuur na een gebeurlijke vernietiging zal nemen, al aangenomen dat in voorkomend geval een nieuwe regeling ter zake wordt uitgevaardigd. De verwerende partij maakt niet aannemelijk dat zij, na een vernietiging op grond van het aangevoerde middel, ertoe gehouden is opnieuw een besluit ter zake aan te nemen, laat staan dat een eventueel nieuw besluit dezelfde inhoud zou hebben. Het tweede argument van de verwerende partij gaat uit van de opvatting dat de nietigverklaring van het bestreden besluit moet worden beperkt tot het artikel 3, eerste lid, een opvatting die, zoals hierna zal blijken (zie *infra*, nrs. 17-18), niet wordt bijgevalen.

9. De exceptie is ongegrond.

B. Inzake de gegrondheid van het middel

10. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vereisen dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden op gelijke wijze worden

behandeld. Het gelijkheidsbeginsel belet dat er een willekeurig onderscheid wordt gemaakt tussen burgers.

De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de genomen maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Met de eis om een verschil in behandeling in redelijkheid te kunnen verantwoorden, kan de materiële motiveringsplicht in verband worden gebracht. Deze plicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling, en dus ook een reglementair besluit – dat niet is onderworpen aan de verplichting tot formele motivering –, moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Hiervoor dient in de eerste plaats te worden gekeken naar de motieven verstrekt in de beslissing zelf en daarnaast mag ook rekening worden gehouden met de motieven die kunnen worden afgeleid uit het dossier zoals dat ten tijde van de besluitvorming voorlag.

11. Het bestreden besluit geeft gevolg aan een advies van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn van 7 juli 2022 om minimumnormen voor het houden van kalkoenen op te leggen, onder meer met betrekking tot voetzoolletsels en bezettingsdichtheid, ter aanvulling van het koninklijk besluit van 1 maart 2000 ‘inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren’ dat van toepassing blijft voor zover het bestreden besluit geen strengere bepalingen oplegt (zie *supra*, nrs. 3.2 en 3.5). Het bestreden besluit heeft aldus het dierenwelzijn tot doel. Een van de welzijnsproblemen bij kalkoenen op kalkoenbedrijven betreft voetzoollaesies bij de dieren. Luidens het advies van de Vlaamse Raad voor

Dierenwelzijn van 7 juli 2022 (zie *supra*, nr. 3.2) zijn voetzoollletsels of voetzoollaesies (voetzooldermatitis) verkleuringen, eeltvorming tot onderhuidse ontstekingen op de voetzool van een kalkoen als gevolg van contact met vochtig strooisel. Uit de gegevens van het administratief dossier blijkt dat de voornaamste oorzaak van de voetzoollaesies bestaat uit “langdurig contact tussen huid en strooisel met hoge concentratie aan vocht” en dat er een correlatie bestaat tussen de vochtigheid van het strooisel en de bezettingsdichtheid van het kalkoenbedrijf. Daarnaast blijkt uit het administratief dossier ook dat de problemen met de voetzolen in studies ook als een van de (rechtstreekse) negatieve effecten van een hogere bezettingsdichtheid worden aangezien. Volgens het voormelde advies van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn van 7 juli 2022 kunnen deze letsels worden vermeden door bijvoorbeeld het strooisel droog te houden, door gepaste ventilatie te voorzien, door aangepaste voeding te voorzien of door de bezettingsdichtheid te verminderen. Om de problematiek van voetzoollaesies bij kalkoenen te “scoren”, voorziet artikel 15 van de bestreden regeling in een verplichte controle. Artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit bepaalt dat het artikel 15 ervan evenwel niet van toepassing is op “kalkoenenbedrijven met minder dan tweehonderd kalkoenen”. Voormeld artikel 15, §§ 1-3, schrijft een “verplichte controle op voetzoollaesies” voor, die dus enkel geldt voor kalkoenbedrijven met minstens 200 kalkoenen. Er wordt, voor wat de verplichte controle op voetzoollaesies bij de kalkoenen betreft, derhalve een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de kalkoenbedrijven met maximaal 199 kalkoenen en, anderzijds, de kalkoenbedrijven met minimaal 200 kalkoenen.

12. Over het onderscheid tussen, enerzijds, de kalkoenbedrijven met maximaal 199 kalkoenen en, anderzijds, de kalkoenbedrijven met minimaal 200 kalkoenen heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het advies over het ontwerp van het bestreden besluit opgemerkt dat, ondanks de door de gemachtigde verschaftte toelichting, niet is verantwoord waarom bedrijven met minder dan tweehonderd kalkoenen worden vrijgesteld van een verplichting om voor elk toom een representatief aantal poten te controleren op voetzoollaesies en om daarover een scorerapport op te maken noch waarom bedrijven met tweehonderd kalkoenen of meer wel, en kleinere bedrijven niet, kunnen afwijken

van de maximale bezettingsdichtheid in geval van overmacht waardoor dieren niet kunnen worden vervoerd. De afdeling Wetgeving van de Raad van State wees er daarbij op dat de verwijzing naar een grens voor de registratie in Sanitel louter een administratief gegeven is, waarvan de relevantie voor het dierenwelzijn niet wordt aangetoond, en nog, dat er een meer sluitende verantwoording zal moeten kunnen worden geboden in het licht van het gelijkheidsbeginsel (zie *supra*, nr. 3.4).

In de nota aan de Vlaamse regering wordt voormeld onderscheid evenwel opnieuw en uitsluitend verantwoord door te verwijzen naar de registratieplicht bij Sanitel, waarbij het aantal van 200 kalkoenen “de ondergrens is waarbij ook hobbyhouders zich moeten laten registreren”. De registratie bij Sanitel betreft echter, zoals aangegeven in het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, louter een administratief gegeven waarvan de relevantie voor het dierenwelzijn, en meer concreet het voorkomen van voetzoollaesies, niet wordt aangetoond. De partijen betwisten niet dat Sanitel in wezen een systeem is voor het geïnformatiseerd beheer van de identificatie, de registratie en het toezicht op dieren, ontwikkeld door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen in het kader van het bewaken van de voedselveiligheid. Hoewel de verwerende partij erop wijst dat het systeem daarenboven is aangesloten op een aantal andere informaticatoepassingen die het mogelijk maken om in de gecentraliseerde databank talrijke gegevens over de dieren op te slaan en ter beschikking te stellen, houdt de registratie in Sanitel op geen enkele wijze verband met de strooiselkwaliteit, de ventilatie van de stallen, de voeding of de bezettingsdichtheid van kalkoenbedrijven aan de hand waarvan voetzoolletsels bij kalkoenen kunnen worden voorkomen.

Het aantal kalkoenen dat op een bedrijf wordt gehouden, zegt op zich niets over de bezettingsdichtheid van dat bedrijf. Ook op een kleiner bedrijf met minder dan 200 dieren kan de bezettingsdichtheid in die grootteorde liggen dat de vochtigheid van het strooisel eronder komt te lijden met een groter risico op voetzooldermatitis voor de kalkoenen tot gevolg. Dit geldt te meer gelet op de vaststelling dat de normen inzake de bezettingsdichtheid vervat in artikel 7, § 1, van het bestreden besluit zonder onderscheid van toepassing zijn op alle

kalkoenbedrijven. Louter het aantal dieren dat aanwezig is op een bedrijf, vormt dan ook geen redelijke verantwoording voor het gehanteerde onderscheid en om al dan niet voor een vrijstelling van onder meer de voormelde controleplicht in aanmerking te komen, daar de verwerende partij niet aannemelijk maakt dat het houden van een kleiner aantal dieren een (positieve) impact heeft op de voetzoollletsels die zij tracht te voorkomen. Voorts maakt de verwerende partij evenmin voldoende concreet aannemelijk dat de problematiek van voetzoollaesies pas optreedt of pas in toenemende mate optreedt vanaf 200 kalkoenen bij een kalkoenhouder. Er ligt dan ook geen afdoende verantwoording voor waarom bedrijven met minder dan 200 kalkoenen in het geheel worden vrijgesteld van een verplichting om voor elk toom een representatief aantal poten te controleren op voetzoollaesies en om daarover een scorerapport op te maken. Het gehanteerde criterium is niet pertinent. Bijgevolg is het onderscheid niet naar rede verantwoord.

13. Het standpunt van de verwerende partij dat het risico op voetzoollaesies veel groter is in de grote, intensieve kalkoenhouderij, waar nu eenmaal veel dieren op elkaar zitten op een kleine oppervlakte, en dat die problemen zich veelal niet stellen bij de kleine kalkoenhouder, omdat die (welzijns)problemen sneller zou opmerken, wordt op geen enkele manier aannemelijk gemaakt. In de laatste memorie verwijst de verwerende partij naar “diverse rapporten” desbetreffend, doch in het bestreden besluit is van die rapporten geen sprake en ze bevinden zich evenmin in het administratief dossier. Zoals hiervoor werd vastgesteld, gelden dezelfde normen inzake de bezettingsdichtheid zonder onderscheid voor alle kalkoenbedrijven – zoals de verwerende partij overigens benadrukt –, zodat alleszins uit het bestreden besluit niet *ipso facto* volgt dat in een grote kalkoenhouderij de dieren dichter op elkaar zitten dan in een kleine kalkoenhouderij. De verwerende partij mag dan wel van mening zijn dat er een wezenlijk verschil is tussen de kleine kalkoenhouder en de grote, intensieve kalkoenhouder met meer dan 200 kalkoenen, zij maakt dit vermeende verschil op geen enkele wijze aannemelijk, noch dat dit verband houdt met het beoogde doel, te dezen het voorkomen van voetzoollaesies.

14. De verwijzing door de verwerende partij in de memorie van antwoord naar de (analogie met de) besluiten over het welzijn van legkippen en vleeskippen, noch de verwijzing in de laatste memorie naar andere regelgeving waarin een onderscheid wordt gemaakt op basis van “aantallen” en “omvang”, zoals het arbeids- en het socialezekerheidsrecht, doet geen afbreuk aan de hiervoor vastgestelde onwettigheid en doet aldus evenmin anders besluiten.

15. In de mate dat de verwerende partij erop wijst dat er ook een onderscheid bestaat wat de verplichting tot registratie in het informaticasysteem Sanitel betreft, omdat men de hobbypluimveehouder niet onevenredig wou belasten met administratieve verplichtingen, maakt zij hiermee evenmin aannemelijk waarom hetzelfde onderscheid wettig zou zijn in het licht van het doel om voetzoollaesies bij kalkoenen te voorkomen.

16. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

C. *Inzake de omvang van de vernietiging*

17. Een reglementair besluit is in beginsel één en ondeelbaar. Dit houdt in dat wanneer de Raad van State in het kader van een ontvankelijk annulatieberoep vaststelt dat een gegrond middel wordt aangevoerd tegen sommige bepalingen van dat besluit, hij het besluit in beginsel in zijn geheel dient nietig te verklaren.

Niettemin mag, in afwijking van het voornoemde beginsel, worden overgegaan tot een gedeeltelijke vernietiging van een reglementair besluit wanneer cumulatief aan twee voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet blijken dat de gedeeltelijke nietigverklaring aan de verzoekende partij volledige genoegdoening geeft in het licht van haar belang bij het beroep. Vervolgens moet komen vast te staan dat de nietig te verklaren bepaling kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en dat de overheid, ook afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er

anders over oordelen, zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming of wijziging van het reglementair besluit, waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, daar het bestreden besluit voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan. De Raad van State heeft geen bevoegdheid om een dergelijke wijziging uit te spreken.

18. De verwerende partij vraagt in de laatste memorie in ondergeschikte orde dat, indien de Raad van State zou besluiten tot de gegrondheid van het eerste middel, enkel het artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit zou worden vernietigd, daar enkel deze bepaling de ongelijkheid invoert.

Op dit verzoek wordt niet ingegaan. Indien enkel artikel 3, eerste lid, van het bestreden besluit zou worden vernietigd, zouden bepalingen waarvan de regelgever niet wenst dat ze op bepaalde kalkoenhouderijen worden toegepast, toch op deze kalkoenhouderijen van toepassing worden. De Raad van State zou zich daarmee op het domein van de regelgever begeven, wat niet tot zijn bevoegdheid behoort.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse regering van 22 december 2023 ‘tot vaststelling van de minimumvoorschriften voor de bescherming van kalkoenen’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig januari tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps