

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.866 van 2 maart 2026
in de zaak A. 247.473/XII-10.055**

In zake: de BV HOODHOOKAH
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2650 Edegem
Mechelsesteenweg 262
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jeroen De Coninck
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Emiel Banningstraat 47/4

tegen:

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jonas De Wit en Matthias Boydens
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 20 februari 2026, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de waarnemend burgemeester van de stad Antwerpen van 13 februari 2026 “houdende bestuurlijke sluiting en verzegeling van de inrichting [...], gelegen te Leopoldstraat 53, 2000 Antwerpen en het verbod om er enige activiteit of uitbating uit te oefenen gedurende een termijn van één maand, van 20 februari 2026 om 00.00 uur tot en met 19 maart 2026 om 24.00 uur, waarbij evenzeer wordt bepaald dat slechts tot heropening kan worden overgegaan nadat de uitbater heeft aangetoond dat aan een reeks voorwaarden is voldaan en na beoordeling en hercontrole door de stedelijke diensten”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 23 februari 2026 werd de procedurekalender vastgesteld en werden de partijen opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 februari 2026.

De nota met opmerkingen en het administratief dossier werden ingediend overeenkomstig de procedurekalender.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Julie Philtjens en Lion Janssens, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Matthias Boydens, die eveneens *loco* advocaat Jonas De Wit, verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker 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 verzoekende partij exploiteert een shishabar aan de Leopoldstraat 53 te Antwerpen. Voor de inrichting werd op 19 december 2024 een uitbatingsvergunning verleend.

3.2. Tijdens een controle van de inrichting op 23 mei 2025 worden een aantal inbreuken vastgesteld, onder meer op de rookwetgeving, de sociale wetgeving en de voorschriften inzake brandveiligheid, hygiëne en etikettering van tabaksproducten.

Naar aanleiding van deze vaststellingen wordt de verzoekende partij er bij brief van 31 juli 2025 op gewezen dat het college van burgemeester en schepenen een “bestuurlijke sanctie” kan opleggen “teneinde de openbare veiligheid te vrijwaren”. Ook wordt zij gewaarschuwd om erop toe te zien dat er zich geen nieuwe feiten voordoen die de openbare orde verstoren.

3.3. In de avond van 11 januari 2026 vindt een hercontrole plaats. De inspectiediensten stellen vast dat:

- de deur van de rokersruimte openstaat;
- via een beamer een voetbalwedstrijd wordt geprojecteerd op een muur van de rokersruimte;
- in de verbruikersruimte wordt gerookt;
- shishapijpen uitgestald staan;
- overal korven en kopjes met brandende kooltjes worden aangetroffen;
- de houders van de uitbatingsvergunning niet aanwezig waren bij aanvang van de controle;
- de brandwerende deur van de preparatieruimte niet gesloten is;
- PMD-afval aanwezig is in de zak voor restafval;
- de bewoners van de bovengelegen appartementen vrije toegang hebben tot de preparatieruimte;
- de hygiëne in de preparatieruimte ondermaats is.

Deze vaststellingen worden ter kennis van de waarnemend burgemeester gebracht middels een administratieve akte van 13 januari 2026.

3.4. Met een brief van 27 januari 2026 wordt de verzoekende partij in kennis gesteld van het voornemen van de waarnemend burgemeester om de inrichting tijdelijk te sluiten en/of om bijkomende voorwaarden op te leggen teneinde de openbare orde, rust en veiligheid te waarborgen. Zij wordt ook uitgenodigd om haar verweermiddelen schriftelijk in te dienen.

3.5. Op 3 februari 2026 dient de verzoekende partij haar verweermiddelen in.

3.6. Op 13 februari 2026 neemt de waarnemend burgemeester van de stad Antwerpen de thans bestreden beslissing waarbij de inrichting voor een maand wordt gesloten, meer bepaald met ingang van 20 februari 2026 om 00.00 uur tot en met 19 maart 2026 om 24.00 uur. Tegelijk wordt beslist dat na afloop van de voormelde sluitingsperiode de inrichting slechts kan heropenen indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- “• de rookkamer volledig in orde werd gemaakt conform de voorschriften van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling voor rookvrije gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek en ter bescherming voor werknemers tegen tabaksrook en latere wijzigingen. Zo dient de betrokkene de volgende maatregelen te nemen:
- de deur van de rookkamer moet altijd dicht zijn;
- de rookkamer moet aangeduid zijn als rookkamer;
- de medewerkers die in feite betrokken zijn bij de uitbating van de shishabar doorgegeven werden aan de stadsdiensten en zij beschikken over een gunstig moraliteitsonderzoek;
- de doorgang van de kelders naar de preparatieruimte werd afgesloten;
- alle ruimtes en voorwerpen in de inrichting voldoen aan de algemeen geldende vereisten voor frisheid, netheid en hygiëne;
- de waterpijptabak in de oorspronkelijke, gesealde individuele verpakking wordt verkocht;
- er een HACCP-analyse [Hazard Analysis and Critical Control Points] werd uitgevoerd voor de preparatieruimte van de shishabar en de keuken; en
- de inrichting voldoet aan de brandveiligheidsvoorschriften zoals voorzien in titel 5, hoofdstuk 1 van de politiecodex.”

IV. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van de bestreden beslissing *prima facie* kan worden verantwoord. Overeenkomstig paragraaf 5 van datzelfde artikel wordt de zaak behandeld bij uiterst dringende noodzakelijkheid en derhalve binnen een termijn van vijftien dagen of minder, wanneer zulks in het opschrift wordt vermeld.

V. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

5. Tot staving van de ingeroepen spoedeisendheid voert de verzoekende partij aan dat zij gedurende de sluiting van de inrichting “een volledig inkomstenverlies lijdt, terwijl de vaste kosten waaronder een maandelijkse huur, loonkosten, kosten voor nutsvoorzieningen en andere operationele uitgaven, voor een totaalbedrag van ongeveer 7.000 euro per maand, onverminderd doorlopen en dat haar voortbestaan in het gedrang komt door de financiële impact van de sluiting. Ter zake verwijst zij naar de meest recente jaarrekening waaruit blijkt dat het boekjaar 2024 werd afgesloten met een verlies van 26.119,26 euro, het eigen vermogen negatief is en de liquide middelen per 31 december 2024 slechts 2.196,44 euro bedragen. Daar komt nog bij dat de sluitingsperiode volgens de verzoekende partij niet begrensd is in de tijd omdat de inrichting slechts kan heropend worden nadat de verwerende partij, na het uitvoeren van een hercontrole, van oordeel is dat voldaan is aan alle in de bestreden beslissing bepaalde voorwaarden. Voorts wijst de verzoekende partij erop dat zij tien medewerkers in dienst heeft die door de sluiting in economische werkloosheid dreigen terecht te komen en die mogelijk elders werk zullen vinden. De tijdelijke sluiting van de shishabar zal volgens de verzoekende partij ook leiden tot een onomkeerbaar verlies aan cliënteel. Tot slot benadrukt zij nog dat de opgelegde sluitingsperiode grotendeels samenvalt met de ramadan, zijnde een periode die voor shishabars “traditioneel de belangrijkste omzetperiode van het jaar” vormt.

6. De verwerende partij meent dat aan de voorwaarde van de spoedeisendheid niet is voldaan omdat de aangevoerde financiële en economische gevolgen in de regel hersteld kunnen worden door een later tussen te komen vernietigingsarrest. Daarenboven laat de verzoekende partij na bewijsstukken bij te brengen over de beweerde financiële impact. Ook zou de verzoekende partij eraan voorbij gaan dat door het staken van de activiteiten een aantal exploitatiekosten aanzienlijk zullen dalen dan wel volledig zullen wegvallen. De bij het verzoekschrift gevoegde verklaring van 18 februari 2026 van een accountant

kan volgens de verwerende partij niet overtuigen omdat die verklaring “niet meer [is] dan een blote, ongefundeerde stelling”. Bovendien zouden geen stukken worden bijgebracht over de inkomsten van de verzoekende partij tijdens de jaren 2025 en 2026, waardoor een volledig beeld van de financiële draagkracht van de onderneming ontbreekt en derhalve niet wordt aangetoond dat de beschikbare financiële middelen onvoldoende zijn om de tijdelijke sluiting te overbruggen. De omstandigheid dat de sluiting niet in de tijd begrensd zou zijn, doet de verwerende partij af als hypothetisch en daarenboven volledig afhankelijk van de handelwijze van de verzoekende partij. Ook voor de beweerde personeelsproblematiek zouden de noodzakelijke bewijsstukken ontbreken en zou het gaan om “een louter hypothetisch nadeel hetwelk zelfs door de feiten wordt tegengesproken”. Tot slot wijst de verwerende partij erop dat de nodige bewijsstukken ontbreken die toelaten om aan te nemen dat tijdens de ramadan daadwerkelijk de belangrijkste omzet wordt geboekt.

Beoordeling

7. Een zaak is spoedeisend, en dus vatbaar voor beoordeling in kort geding, zodra de vrees voor ernstige nadelen ten gevolge van de bestreden beslissing, of minstens voor schade van enig belang, een onmiddellijke uitspraak wenselijk maakt.

8. Niet betwist wordt dat de shishabar die het voorwerp is van de bestreden sluitingsmaatregel, de enige inrichting is die de verzoekende partij exploiteert en haar enige bron van inkomsten vormt. Bovendien toont zij aan de hand van verscheidene verifieerbare boekhoudkundige gegevens en verklaringen op overtuigende wijze aan dat de vennootschap niet beschikt over voldoende financiële reserves om zelfs maar een kortstondig verlies van haar enige inkomstenbron te ondervangen.

In die omstandigheden kan redelijkerwijze worden aangenomen dat de gedwongen sluiting van de inrichting voor een periode van minstens een maand, en eventueel zelfs voor een langere periode in afwachting van het besluit

van de bevoegde stadsdiensten en de lokale politie dat voldaan is aan de in artikel 2 van de bestreden beslissing bepaalde voorwaarden om tot heropening van de inrichting te kunnen overgaan, voor de verzoekende partij aanzienlijke financiële gevolgen teweegbrengt die op zeer korte termijn een werkelijke en ernstige bedreiging vormen voor haar voortbestaan. De verwerende partij maakt met haar eenzijdig relaterend betoog over de omvang en draagwijdte van de financiële effecten van de bestreden sluitingsmaatregel, het tegendeel niet aannemelijk.

De verzoekende partij toont dan ook op voldoende geloofwaardige wijze aan dat zij door de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing dreigt terecht te komen in een financiële toestand die dermate ontwrichtend en penibel is dat het beroep op het rechtsmiddel van de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid erdoor wordt verantwoord. Alleen een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid lijkt de verzoekende partij immers tijdig te kunnen behoeden voor de penurie waarin zij dreigt terecht te komen.

Het is voor het overige niet nodig te onderzoeken of de toestand van de verzoekende partij bijkomend zou verslechteren door de beweerde nadelige gevolgen op het vlak van personeel en cliënteel.

9. Aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan.

VI. Ernst van het tweede middel

Standpunt van de partijen

10. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 133, 133^{ter} en 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet *juncto* artikel 63 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’, van de materiële motiveringsplicht, van het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel

en van de vrijheid van handel en ondernemen zoals gewaarborgd door de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek van Economisch recht.

Het middel wordt in het verzoekschrift als volgt, samengevat:

“[...] De bestreden beslissing wordt voorgesteld als een preventieve politiemaatregel, maar steunt niet op draagkrachtige motieven waaruit een concreet en actueel gevaar voor de openbare orde blijkt. De vastgestelde tekortkomingen betreffen in hoofdzaak reglementaire inbreuken die niet aantonen dat een onmiddellijke sluiting ter vrijwaring van de openbare orde noodzakelijk was. Het tijdsverloop tussen controle en beslissing ondergraaft bovendien het bestaan van een acute dreiging.

[...] Daarenboven had verzoekende partij de vastgestelde tekortkomingen reeds geremedieerd vóór het nemen van de beslissing. Verwerende partij verwijst louter naar ‘gerede twijfel dat de tekortkomingen nog niet verholpen zijn’, zonder concreet aan te geven welke tekortkomingen nog zouden voortbestaan.

Ten slotte is de maatregel kennelijk onevenredig, gelet op de beperkte resterende exploitatieperiode in het licht van het aangekondigde verbod vanaf 1 januari 2027 en de zware economische impact van de sluiting in een cruciale omzetperiode. De bestreden beslissing is dan ook niet evenredig, mede in het licht van de vrijheid van handel en ondernemen.”

11. In haar nota zet de verwerende partij uiteen dat, anders dan de verzoekende partij beweert, in de bestreden beslissing wel degelijk wordt gemotiveerd waarom de vastgestelde inbreuken “daadwerkelijk en onmiddellijk leiden tot een verstoring van de openbare veiligheid en gezondheid”, meer bepaald waar wordt gesteld dat de shishabar wordt geëxploiteerd op een “zeer onprofessionele en gevaarlijke wijze”, de gemeten CO-waarden in de rokersruimte boven een veilig en gezond niveau liggen, het “her en der verspreid staan van korven en kopjes met brandende kooltjes [...] een ernstig gevaar [vormt] voor de brandveiligheid”, de niet (ernstig) betwiste inbreuken op de rookwetgeving en de lokale regelgeving “een ernstig risico vormen voor de openbare gezondheid en veiligheid”, de “openbare veiligheid en gezondheid in de onmiddellijke omgeving van de inrichting, meer specifiek de veiligheid en gezondheid voor de klanten, passanten en buurtbewoners, ernstig [wordt] verstoord”, en de tijdens de controleactie van 11 januari 2026 vastgestelde inbreuken “een ernstige bedreiging [vormen] op de openbare gezondheid en veiligheid aangezien de rook zich [...] in de ganse handelszaak kan verspreiden en het brandveiligheidsrisico zeer hoog ligt

door de brandende kooltjes in de verbruikersruimte”, te meer omdat “in de rokersruimte een hoge CO-waarde van 33 PPM [werd] gemeten”.

Aldus, en in samenhang met de vaststellingen die gedaan werden tijdens de multidisciplinaire controleactie van 11 januari 2026, wordt volgens de verwerende partij “op consistente en coherente wijze” gemotiveerd waarom “de opgelegde maatregel strekt tot de bescherming van de openbare veiligheid en de openbare gezondheid”. De vaststelling dat de verzoekende partij zich bevindt in een staat van herhaling van reeds vroeger begane inbreuken, toont aan dat minder ingrijpende maatregelen – zoals de waarschuwingsbrief van 31 juli 2025 – niet voldoende zijn om “een einde te stellen aan de vastgestelde tekortkomingen en risico’s die daarmee gepaard gaan” waardoor het nemen van “een preventieve bestuurlijke maatregel” noodzakelijk was.

Voorts argumenteert de verwerende partij dat de conditionele omstandigheden voor de heropening van de inrichting “rechtstreeks en logisch verbonden [zijn] met de tijdens de controle vastgestelde tekortkomingen”. Wat de vraag betreft of de verzoekende partij al dan niet heeft verholpen aan alle inbreuken en tekortkomingen die werden vastgesteld naar aanleiding van de controleactie van 11 januari 2026, houdt zij vol dat zulks niet werd aangetoond in het schriftelijk verweer dat de verzoekende partij heeft ingediend.

Beoordeling

12. De bestreden beslissing steunt op de artikelen 133, 133^{ter} en 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet. In de motivering ervan wordt immers aangegeven dat de burgemeester optreedt “als bestuurlijke overheid en meer bepaald in het kader van de artikelen 133, 133^{ter} en 135 van de Nieuwe Gemeentewet en artikel 63 van het Decreet Lokaal Bestuur”.

13. Artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet draagt de gemeenten op ten behoeve van de inwoners te voorzien in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare

wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. Artikel 133 van dezelfde wet belast de burgemeester met de uitvoering van onder andere de politiewetten, inbegrepen artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet.

Uit artikel 133 *juncto* artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet volgt dat de burgemeester alle individuele uitvoeringsmaatregelen mag nemen die nodig zijn om in de gemeente de openbare veiligheid en gezondheid te bewaren.

Een optreden op grond van voormelde bepalingen moet steunen op vaststaande en draagkrachtige motieven, hetgeen onder meer inhoudt dat moet blijken dat het optreden van de burgemeester strekt tot het bewaren van de openbare veiligheid en gezondheid en de door hem genomen maatregelen evenredig zijn met wat de ordehandhaving concreet behoeft.

14. De bestreden beslissing verwijst naar de administratieve akte nr. 413495 van 13 januari 2026 op grond waarvan volgens de verwerende partij moet besloten worden dat “de openbare orde, meer bepaald de openbare veiligheid en gezondheid, opnieuw in het gedrang komt door de uitbating van de shishabar”. Voorts wordt gemotiveerd dat de openbare veiligheid en gezondheid concreet in gevaar wordt gebracht doordat “er geen verantwoordelijke aanwezig was in de shishabar”, “er opnieuw ernstige inbreuken [werden] vastgesteld op de rookwetgeving en de accijnswetgeving” (de deur van de rookkamer was niet gesloten, er werd gerookt in de verbruikersruimte, het aanbieden van een dienst in de rookkamer), de preparatieruimte niet gesloten wordt gehouden, de CO-waarde van 33 PPM in de rokersruimte ruim boven de waarde ligt die “als veilig en gezond wordt beschouwd voor een binnenruimte” en op verschillende plaatsen buiten de rokersruimte korven en kopjes met brandende kooltjes werden aangetroffen, alsook “grote plastic bakken geprepareerde waterpijptabak [...] zonder fiscale zegel”. Ook zou de hygiëne in de handelszaak te wensen overlaten (niet afgesloten vuilniszakken, vuile schabben en vloer,...).

Voorts wordt in de bestreden beslissing overwogen dat “[o]ndanks de aflevering van een uitbatingsvergunning onder voorwaarden en de eerdere formele waarschuwing van 31 december 2025, [...] de betrokkene in gebreke [blijft] bij de uitbating van de shishabar”, de “persistente, aanhoudende vaststellingen van overtredingen van het uitbatingsreglement, de rookwetgeving en de politiecodex, [...] een bestuurlijke maatregel noodzakelijk [maken]” en er nog steeds “gerede twijfel [bestaat] of alle inbreuken op de lokale en hogere regelgeving werden geremedieerd”.

15. Gewis kan de verwerende partij uit de vaststellingen van 11 januari 2026 op goede gronden besluiten dat tijdens de exploitatie van de shishabar de toepasselijke regelgeving niet volkomen wordt nageleefd. Het is echter niet omdat de uitbating op meerdere vlakken gebrekkig is en gebeurt met miskennen van diverse regels en voorschriften dat ook de openbare veiligheid en de gezondheid, als bedoeld in artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, in het gedrang komen.

Inzonderheid wat de vastgestelde inbreuken op de rookwetgeving en de wetgeving inzake accijnzen betreft, wordt niet aangetoond dat ze door hun aard een acuut gevaar voor de openbare veiligheid en gezondheid vormen. Het is ook niet aannemelijk dat de occasionele afwezigheid van de uitbater *per se* dergelijke gevaren meebrengt. Tot slot kan in de ondermaatse hygiënische toestand van de inrichting evenmin een onmiddellijk gevaar worden gezien voor de openbare veiligheid en de gezondheid.

Bovendien laten de overwegingen in het bestreden besluit dat er “nog steeds gerede twijfel [bestaat] of alle inbreuken op de lokale en hogere regelgeving werden geremedieerd” en “[d]e reeds genomen maatregelen [...] onvoldoende [blijken] om de overlast tegen te gaan”, niet toe voldoende inzicht te krijgen in de actuele dreiging die uitgaat van de inbreuken die nog zouden bestaan en het reële gevaar ervan voor de openbare veiligheid en gezondheid. Gelet op het ontbreken van enige motivering ter zake, is het ook niet mogelijk om de proportionaliteit van de genomen maatregel te beoordelen.

16. De bestreden beslissing doet *prima facie* dan ook niet blijken van een concreet gevaar voor de openbare veiligheid en gezondheid dat een optreden van de burgemeester op grond van de artikelen 133 en 135 van de nieuwe gemeentewet kan verantwoorden.

VII. Conclusie

17. Er is voldaan aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 5, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn, wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de waarnemend burgemeester van de stad Antwerpen van 13 februari 2026 waarbij de shishabar ‘La Lumière x Hoodhookah’, gelegen aan de Leopoldstraat 53 te 2000 Antwerpen wordt gesloten voor de duur van een maand en tevens wordt bepaald dat de inrichting slechts kan heropenen indien voldaan is aan een aantal voorwaarden.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twee maart tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	

Greta Scheveneels,	griffier.
--------------------	-----------

De griffier	De voorzitter
--------------------	----------------------

Greta Scheveneels	Peter Sourbron
--------------------------	-----------------------