

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 7 november 2024
in de zaak A. 236.838/XII-9548

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 juli 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand van 16 mei 2022 waarbij de erkenning met nummer voor het uitbaten van een beroepskwekerij voor honden met ingang van 1 juli 2022 wordt ingetrokken en waarbij een verbod wordt opgelegd om een nieuwe erkenningsaanvraag in te dienen tot 1 juli 2024.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur

heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker 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 17 oktober 2024.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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. Op 9 augustus 2011 voert de toenmalig bevoegde inspectiedienst van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedsel-keten en Leefmilieu (hierna: FOD VVVL) bij verzoeker een controle uit naar aanleiding van een klacht over de verkoop van een pup zonder paspoort en garantiecertificaat.

Daaropvolgend wordt verzoeker op 11 augustus 2011 en op 23 augustus 2011 verhoord.

De verschillende tijdens deze controle gedane vaststellingen en de verschillende inbreuken, alsook de maatregelen, worden opgenomen in het proces-verbaal nr. van 30 augustus 2011. In dit proces-verbaal wordt meegedeeld dat aan de minister zal worden voorgesteld dat de erkenning als professionele kweker wordt ingetrokken wanneer betrokkene zich niet houdt aan de termijnen of bij volgende vaststellingen dienaangaande.

3.2. Op 11 mei 2012 voert de toenmalig bevoegde inspectiedienst van de FOD VVVL opnieuw een controle uit bij verzoeker naar aanleiding van de eerder opgelegde maatregelen.

De verschillende tijdens deze controle gedane vaststellingen en de verschillende inbreuken worden opgenomen in het proces-verbaal nr. van 15 mei 2012.

3.3. Op 6 oktober 2015 voert de inspectiedienst van de verwerende partij bij verzoeker een controle uit naar aanleiding van meldingen in verband met de slechte verzorging van de kweekdieren en een vlooiëninfestatie van verkochte pups.

De verschillende tijdens deze controle gedane vaststellingen en de verschillende inbreuken, alsook de maatregelen, worden opgenomen in het proces-verbaal nr. van 19 oktober 2015. In dit proces-verbaal wordt meegedeeld dat aan de minister zal worden voorgesteld dat de erkenning als professionele kweker wordt ingetrokken wanneer betrokkene zich niet houdt aan de termijnen of bij volgende vaststellingen dienaangaande.

3.4. Op 20 oktober 2015 voert de inspectiedienst van de verwerende partij bij verzoeker een identificatiecontrole uit van de aangekochte pups die aanwezig waren tijdens de controle van 6 oktober 2015 en het achterhalen van hun herkomst.

De tijdens deze controle gedane vaststellingen en inbreuken, alsook de maatregelen, worden opgenomen in het proces-verbaal van 26 oktober 2015.

3.5. Op 3 februari 2017 voert de inspectiedienst van de verwerende partij bij verzoeker een controle uit naar aanleiding van ontvangen klachten. Ondanks dat op een aantal punten enige verbetering wordt vastgesteld in vergelijking met eerdere controles, worden nog verschillende vaststellingen en

inbreuken, alsook maatregelen, opgenomen in het proces-verbaal nr. van 17 februari 2017.

3.6. Op 26 september 2017 voert de inspectiedienst van de verwerende partij bij verzoeker een opvolgcontrole uit.

De tijdens deze controle gedane vaststellingen en inbreuken (waarvan een aantal herhaalde inbreuken betreffen), alsook de maatregelen, worden opgenomen in het proces-verbaal nr. van 12 oktober 2017.

3.7. Op 18 december 2017 voert de inspectiedienst van de verwerende partij bij verzoeker een opvolgcontrole uit.

De verschillende tijdens deze controle gedane vaststellingen en verschillende inbreuken (waarvan een aantal herhaalde inbreuken betreffen), alsook de maatregelen, worden opgenomen in het proces-verbaal nr. van 12 januari 2018.

3.8. Naar aanleiding van de controle op 18 december 2017 voert de inspectiedienst van de verwerende partij op 28 februari 2018 en op 1 maart 2018 een administratieve controle uit op de documenten ontvangen vanaf 24 januari 2018, zoals geacteerd in het navolgend proces-verbaal nr. van 1 maart 2018.

3.9. Op 4 april 2018 voert de inspectiedienst van de verwerende partij bij verzoeker een controle uit in opdracht van het parket afdeling

Tijdens deze controle worden verschillende vaststellingen gedaan naar aanleiding waarvan maatregelen worden opgelegd, zoals opgenomen in de brief van 17 april 2018 met kenmerk

3.10. Op 30 september 2019 voert de inspectiedienst van de verwerende partij bij verzoeker een routinecontrole uit.

Tijdens deze controle worden verschillende vaststellingen/opmerkingen gemaakt naar aanleiding waarvan maatregelen worden opgelegd, zoals opgenomen in de brief van 4 oktober 2019 met kenmerk

Aan verzoeker wordt uitdrukkelijk gemeld dat deze brief als waarschuwing geldt en dat proces-verbaal kan worden opgemaakt indien aan deze waarschuwing geen gevolg (i.e. bezorgen van de gevraagde bewijzen) wordt gegeven.

3.11. Op 14 april 2021 voert de inspectiedienst van de verwerende partij bij verzoeker een controle uit naar aanleiding van een melding over slechte hygiëne op de kwekerij.

Voorafgaand aan deze controle, op 2 april 2021, neemt de inspectiedienst van de verwerende partij contact op met de contractdierenarts die meldt dat hij eenmaal per nest langs gaat bij verzoeker om de pups te chippen en te vaccineren. Tijdens de controle zelf worden verschillende vaststellingen gedaan.

Volgend op de controle, op 16 april 2021, neemt de inspectiedienst van de verwerende partij opnieuw contact op met de contractdierenarts aan wie de problemen bij verzoeker worden meegedeeld. De inspectiedienst verneemt dat er weinig progressie is en geen gevolg wordt gegeven aan adviezen inzake renovatie.

De verschillende tijdens deze controle gedane vaststellingen en de verschillende inbreuken, alsook de maatregelen, worden opgenomen in het proces-verbaal nr. van 20 april 2021.

3.12. Op 14 december 2021 voert de inspectiedienst van de verwerende partij bij verzoeker een hercontrole uit naar aanleiding van de in het proces-verbaal nr. opgelegde maatregelen.

Tijdens de controle worden verschillende vaststellingen gedaan. Aan de dochter van verzoeker wordt uitgelegd dat de controle opnieuw niet gunstig is, dat de afgelopen jaren reeds frequent verschillende overtredingen zijn vastgesteld en dat de procedure tot intrekking van erkenning zal worden opgestart.

Diezelfde dag neemt de inspectiedienst van de verwerende partij ook contact op met de contractdierenarts die meldt dat er weinig inzicht en medewerking is bij verzoeker en zijn dochter met betrekking tot haar advies, bijvoorbeeld de vlooiënbestrijding.

Op 16 december 2021 ontvangt de inspectiedienst van de verwerende partij vanwege verzoeker een dierenartsverslag. Diezelfde dag meldt de dochter van verzoeker telefonisch kopieën van de administratie per post te zullen overmaken. De verschillende tijdens deze controle gedane vaststellingen en de verschillende inbreuken, alsook de maatregelen, worden opgenomen in het proces-verbaal nr. van 17 december 2021.

3.13. Op 12 januari 2022 voert de inspectiedienst van de verwerende partij een administratieve controle uit van de kopieën van de administratie die zij op 7 januari 2022 vanwege verzoeker heeft ontvangen enerzijds en van de registratie van de chipnummers, die tijdens de controle van 14 december 2021 steekproefsgewijs werden afgelezen, anderzijds. Hieromtrent worden verschillende opmerkingen gemaakt.

De verschillende tijdens deze administratieve controle gedane vaststellingen en de verschillende inbreuken, alsook de maatregelen, worden opgenomen in het navolgend proces-verbaal nr. van 14 januari 2022.

3.14. Op 26 februari 2022 besluit de verwerende partij om de procedure tot intrekking van de aan verzoeker toegekende erkenning voor het uitbaten van een beroepskwekerij voor honden op het adres [...], op te starten.

Verzoeker wordt hiervan met een aangetekend schrijven van 1 maart 2022 in kennis gesteld. Hij wordt erop gewezen dat hij over een termijn van vijftien dagen vanaf de ontvangst van dit aangetekend schrijven beschikt om zijn bemerkingen aan de verwerende partij te bezorgen.

3.15. Met een e-mail van 14 maart 2022 reageert de raadsvrouw van verzoeker op het voornoemd aangetekend schrijven waarbij verzoeker in kennis werd gesteld van het opstarten van de procedure tot intrekking van zijn erkenning. Zij wijst op een meer uitgebreide stellingname van harentwege in een volgend schrijven.

Op 15 maart 2022 ontvangt de verwerende partij nog een e-mail vanwege de raadsvrouw van verzoeker. In deze e-mail wordt verwezen naar een vonnis van de correctionele rechtbank te Kortrijk van 14 maart 2022. Er wordt gesteld dat verzoeker beseft dat het voor hem de absoluut laatste kans is om, mits de nodige aanpassingswerken en exploitatiemaatregelen, te voldoen aan de op pagina 16 e.v. van het vonnis gestelde voorwaarden. Er wordt gewezen op een aantal vaststellingen die de raadsvrouw zelf op 12 maart 2022 zou hebben gedaan bij verzoeker. Er wordt verwezen naar een aantal stukken die reeds eerder door verzoeker en zijn raadsvrouw aan de verwerende partij werden overgemaakt. Er wordt gewezen op de aanpassingen die door verzoeker zullen worden doorgevoerd. Tot slot wordt verwezen naar de bij deze e-mail gevoegde stukken.

3.16. Op 16 mei 2022 beslist de verwerende partij om de aan verzoeker toegekende erkenning met nummer [...] voor het uitbaten van een beroepskwekerij voor honden op het adres [...] met ingang van 1 juli 2022 in te trekken en een verbod op te leggen om een nieuwe erkenningsaanvraag in te dienen tot 1 juli 2024.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in eerste middel de schending aan van artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ (hierna: wet van 14 augustus 1986), 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: koninklijk besluit van 27 april 2007), van “de formele en materiële motiveringsplicht vervat in [de] artikel[en] 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en in het motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” en van het redelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

Er is volgens verzoeker vooreerst sprake van een onredelijke en disproportionele beslissing. Een intrekking van de erkenning is pas toegelaten als de uitbater niet meer voldoet aan de in de wet en de uitvoeringsbesluiten gestelde voorwaarden. Alleen op basis van vastgestelde schendingen van die voorwaarden kan eventueel tot een intrekking worden besloten. In het proces-verbaal van 12 januari 2022 zijn slechts beperkte schendingen van drie artikelen van het koninklijk besluit van 27 april 2007 vastgesteld (de artikelen 6, 18 en 30). Het gaat daarbij hoofdzakelijk om administratieve tekortkomingen, zoals het niet invullen van volgnummers op de inventaris of het niet meteen kunnen voorleggen van garantiebewijzen. Om vervolgens over te gaan tot een intrekking is disproportioneel, te meer omdat verzoeker bij monde van zijn raadsman een aantal vaststellingen feitelijk heeft weerlegd en tegengesproken. In de bestreden beslissing wordt ook verwezen naar eerdere vaststellingen. Een aantal daarvan dateren al van vele jaren geleden. Na al die vaststellingen is er geen enkele keer geoordeeld dat het nodig was om de erkenning in te trekken. Thans is op basis van een beperkt aantal schendingen van de voorwaarden alsnog beslist om tot een

intrekking over te gaan. Die beslissing staat niet in verhouding tot de vastgestelde feiten. Op vaststellingen van jaren geleden kan de bestreden beslissing niet steunen.

De minister verwijt verzoeker dat hij pas oplossingen naar voren schuift “nadat een dagvaarding werd uitgevaardigd en u later werd meegedeeld dat de procedure tot intrekking van de erkenning zou opgestart worden”. Dat neemt niet weg dat die oplossingen en inspanningen wel degelijk aanwezig zijn. Het is onredelijk om geen rekening te houden met die maatregelen. De intrekking-procedure dient onder meer om een uitbater te wijzen op de ernst van de feiten en hem de kans te geven er iets aan te doen.

De minister erkent dat verzoeker recentelijk nog een aantal maatregelen heeft uitgevoerd, maar gaat desondanks over tot intrekking van de erkenning, omdat er geen zekerheid is dat verzoeker “de regelgeving in de toekomst wel zou naleven”. Dat is niet alleen disproportioneel, maar ook een schending van de hogergenoemde bepalingen. De erkenning kan ingetrokken worden als een uitbater niet voldoet aan de erkenningsvoorwaarden, maar niet omdat de uitbater mogelijk in de toekomst niet aan die voorwaarden zou voldoen.

Ten slotte is de bestreden beslissing volgens verzoeker ook gebrekkig gemotiveerd. Vooreerst omdat ze vooral gesteund is op schendingen van erkenningsvoorwaarden uit het verleden, waarvan niet is aangetoond dat ze vandaag nog aanwezig zijn. Vervolgens omdat ze ook wordt gesteund op mogelijk toekomstige schendingen van de erkenningsvoorwaarden, waarvan niet zeker is dat deze zich zullen voordoen.

5. In de memorie van wederantwoord volhardt verzoeker in zijn standpunt. In repliek op de verwerende partij voegt hij toe dat wel degelijk is aangegeven waarin de schending van artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 en artikel 2, § 8, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 bestaat. Voormelde bepalingen laten toe om de erkenning van een inrichting voor de uitbating van een hondenkwekerij in te trekken. Aangezien de beslissing tot

intrekking onredelijk en disproportioneel is en bovendien gebrekkig gemotiveerd, zijn deze bepalingen geschonden.

6. In de laatste memorie volhardt verzoeker in zijn standpunt zonder iets toe te voegen.

Beoordeling

A. Exceptie van niet-ontvankelijkheid

7. De verwerende partij werpt een exceptie van niet-ontvankelijkheid op voor zover het middel tevens artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 en artikel 2, § 8, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 geschonden acht. Zij laat gelden dat niet is uiteengezet in welke mate deze bepalingen geschonden zouden zijn. Haar betoog wordt niet bijgevalen.

8. Artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 bepaalt:

“De Vlaamse Regering kan de erkenning van de inrichting intrekken. Dat brengt voor de eigenaar of de houder die de betrokken inrichting beheert en er een direct toezicht uitoefent op de dieren, gedurende een bepaalde of onbepaalde tijd of definitief het verbod met zich om een nieuwe erkenning aan te vragen. Bovendien mag deze laatste gedurende de betrokken periode geen inrichting bedoeld in artikel 5, § 1, beheren noch er een direct toezicht uitoefenen op de dieren.”

Artikel 2, § 8, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 luidt:

“De Minister kan op ieder ogenblik de erkenning intrekken van een inrichting die niet langer voldoet aan de in de wet en haar uitvoeringsbesluiten gestelde voorwaarden. De betrokkene wordt bij aangetekend schrijven op de hoogte gesteld van het opstarten van deze procedure. Hij beschikt over een termijn van 15 dagen vanaf de ontvangst van het aangetekend schrijven om zijn bemerkingen aan de Dienst over te maken. De beslissing om de erkenning in te trekken wordt pas genomen na het verstrijken van deze termijn.”

Verzoeker voert in essentie aan dat slechts tot de intrekking van een erkenning kan worden overgegaan indien niet meer is voldaan aan de in de wet en haar uitvoeringsbesluiten gestelde voorwaarden. Verzoeker argumenteert

dat aan die voorwaarden voor intrekking te dezen niet voldaan is en dat de intrekking disproportioneel is.

Gelet op het voorgaande dient de door de verwerende partij opgeworpen exceptie *obscuri libelli* te worden verworpen.

B. Over de gegrondheid van het middel

9. Verzoeker voert een schending van het redelijkheidsbeginsel aan. Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordelings- of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Het redelijkheidsbeginsel kan derhalve slechts geschonden zijn indien de administratieve overheid een beslissing neemt die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming zou komen.

Het komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van de bevoegde administratieve overheid. Hij is in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

10. Verzoeker haalt diverse elementen aan om een schending van het redelijkheidsbeginsel aan te tonen.

Ten eerste stelt verzoeker dat de beslissing onredelijk zou zijn omdat in het proces-verbaal van 12 (lees: 14) januari 2022 slechts beperkte schendingen van drie artikelen van het koninklijk besluit van 27 april 2007 zouden staan en dat het hoofdzakelijk om administratieve tekortkomingen zou gaan. Verzoeker verliest hierbij uit het oog dat de beslissing tot intrekking niet

enkel gebaseerd is op de inbreuken vastgesteld in het proces-verbaal van 12 (lees: 14) januari 2022. De bestreden beslissing stelt na een lange opsomming van herhaaldelijk vastgestelde inbreuken en niet of onvoldoende uitgevoerde maatregelen duidelijk dat er sprake is van “een structureel tekort aan aandacht voor het dierenwelzijn en respect voor de regelgeving”.

Vervolgens argumenteert verzoeker dat de beslissing onredelijk zou zijn omdat een aantal vaststellingen feitelijk weerlegd en tegengesproken zouden zijn. De verwerende partij gaat in de bestreden beslissing uitvoerig in op deze argumentatie. Verzoeker toont niet aan dat de verwerende partij daarbij onjuiste feitelijke gegevens heeft aangevoerd of dat de verschillende reacties en bemerkingen in redelijkheid niet toelaten om de procedure tot intrekking van de erkenning stop te zetten wegens “een structureel tekort aan aandacht voor het dierenwelzijn en respect voor de regelgeving”. Bovendien geeft verzoeker met deze kritiek zelf aan slechts een aantal – en dus niet de talrijk gedane – vaststellingen te hebben weerlegd en tegengesproken.

Ten derde voert verzoeker aan dat de bestreden beslissing onredelijk zou zijn omdat zij gebaseerd zou zijn op vaststellingen gedaan in het verleden. Verzoeker laat na aan te tonen waarom het niet denkbaar is dat enige, naar redelijkheid beslissende, overheid zou aanvaarden dat een intrekking-beslissing mede wordt gebaseerd op diverse vaststellingen gedaan in het verleden. De verwerende partij stelt vast dat, ook in het recente verleden, herhaaldelijk dezelfde overtredingen werden begaan en dat verzoeker telkenmale niet of onvoldoende de opgelegde maatregelen uitvoert. Op basis van deze herhaling kon de verwerende partij in alle redelijkheid oordelen dat er sprake is van een structureel tekort aan aandacht voor het dierenwelzijn en respect voor de regelgeving.

Ten slotte stelt verzoeker dat de beslissing onredelijk zou zijn omdat ze gebaseerd zou zijn op de mogelijkheid dat verzoeker in de toekomst niet aan de voorwaarden zou voldoen. Het administratief dossier bestaat uit tien processen-verbaal en twee waarschuwingsbrieven en dit over een periode van elf

jaar (tussen 9 augustus 2011 en 14 januari 2022). De bestreden beslissing benadrukt dat het daarbij vaak ging om herhaalde overtredingen, doordat de opgelegde maatregelen niet, niet duurzaam of niet volledig werden opgevolgd. Bovendien heeft de dierenarts van verzoeker gewezen op het weinig inzicht bij verzoeker en zijn dochter met betrekking tot het gegeven advies over de vlooiënbestrijding. Het zijn onder meer deze gegevens die de bestreden beslissing schragen. Verzoeker toont niet aan dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden niet in redelijkheid tot de conclusie zou komen dat er een structureel tekort is aan aandacht voor het dierenwelzijn en respect voor de regelgeving die de bestreden beslissing kunnen verantwoorden. Dat de verwerende partij hierbij aangeeft dat er geen zekerheid is dat de regelgeving in de toekomst zal nageleefd worden, doet hier geen afbreuk aan.

Noch het redelijkheidsbeginsel, noch artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986, noch artikel 2, § 8, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 is geschonden.

11. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

12. Verzoeker voert aan dat de bestreden beslissing gebrekkig is gemotiveerd omdat ze vooral gesteund is op schendingen van erkennings-voorwaarden uit het verleden, waarvan niet is aangetoond dat ze vandaag nog aanwezig zijn en omdat ze ook wordt gesteund op mogelijk toekomstige schendingen van de erkenningsvoorwaarden, waarvan niet zeker is dat deze zich zullen voordoen.

De bestreden beslissing is afdoende gemotiveerd. Er wordt uitvoerig aangegeven waarom er sprake is van een structureel tekort aan aandacht voor het dierenwelzijn en respect voor de regelgeving. De bestreden beslissing stelt vast dat er sprake is van herhaalde overtredingen, doordat de opgelegde maatregelen niet, niet duurzaam of niet volledig werden opgevolgd. Zoals hierboven aangegeven is het het geheel van deze elementen en het structureel karakter van de overtredingen, en niet louter de reeds verholpen schendingen uit het verleden of de mogelijk toekomstige schendingen, die de motivering voor de bestreden beslissing vormen.

Noch de formelemotiveringsplicht noch de materiële-motiveringsplicht zijn geschonden.

13. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986, van “de formele en materiële motiveringsplicht vervat in [de] artikel[en] 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en in het motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” en van de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur.

In de bestreden beslissing heeft de minister aan verzoeker het verbod opgelegd om een nieuwe erkenningsaanvraag in te dienen, voor een periode van twee jaar:

“Verder wordt u in toepassing van artikel 5, § 4, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, een verbod opgelegd om een nieuwe erkenningsaanvraag in te dienen en dit tot 1 juli 2024. Dit betekent tevens dat u tussen 1 juli 2022 en 1 juli 2024 geen overeenkomstig artikel 5, § 1 van voornoemde wet erkenningsplichtige inrichting mag beheren noch er een direct toezicht mag uitoefenen op de dieren.”

In eerste instantie voert verzoeker aan dat de motiveringsplicht is geschonden. De wet van 14 augustus 1986 bepaalt dat dergelijk verbod wordt opgelegd voor “een bepaalde of onbepaalde tijd of definitief”, zodat overeenkomstig de motiveringsplicht de minister had moeten motiveren waarom voor een verbod van twee jaar wordt geopteerd. Die motivering ontbreekt volledig. Verzoeker weet dus niet op welke motieven de bestreden beslissing is gesteund, wat het verbod van twee jaar betreft. De formelemotiveringsplicht moet de betrokkene toelaten de concrete redenen te achterhalen die de overheid tot de beslissing hebben gebracht. Een benadeelde van een beslissing moet dus uit de motivering kunnen afleiden op welke motieven die beslissing is gesteund. *In casu* is daar niet aan voldaan.

Verzoeker kan uit de bestreden beslissing niet afleiden waarom hij maar liefst twee jaar lang geen nieuwe erkenning mag aanvragen voor een beroepskwekerij voor honden. Verzoeker krijgt voor minstens twee jaar een beroepsverbod opgelegd. In de praktijk geldt dat verbod nog voor langere tijd, want pas na twee jaar kan verzoeker een erkenning aanvragen. Er zal eerst uitspraak moeten worden gedaan over die aanvraag vooraleer hij opnieuw deze professionele activiteiten mag uitoefenen. De minister motiveert dit beroepsverbod van twee jaar op geen enkele manier.

Vervolgens voert verzoeker een schending van de hoorplicht aan. Uit artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 blijkt dat de minister een

verbod kan opleggen, maar het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de minister om te bepalen voor welke periode dat verbod zal gelden. Verzoeker kent vandaag die motieven voor die beslissing niet en hij heeft ook tijdens de administratieve fase van het dossier niet de kans gekregen om te reageren op die motieven. Daardoor is ook de hoorplicht geschonden.

De hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur houdt in dat in beginsel tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die van aard is om zijn belangen ernstig aan te tasten, zonder dat hem vooraf de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen. De hoorplicht vereist dat de betrokkene de gelegenheid moet hebben om nuttig, dit wil zeggen met kennis van zaken, voor zijn belangen op te komen.

Op 1 maart 2022 is aan verzoeker gemeld dat de procedure tot intrekking van zijn erkenning voor het uitbaten van een beroepskwekerij voor honden is opgestart. In die brief wordt geen melding gemaakt van het feit dat bij een intrekking van de erkenning ook een verbod kan worden opgelegd om gedurende een bepaalde tijd een nieuwe erkenning aan te vragen. Er wordt ook geen melding gemaakt van de termijn die wordt overwogen voor een eventueel verbod. Op die manier is het verzoeker onmogelijk gemaakt om nuttig gebruik te maken van zijn hoorrecht.

Voor een correcte toepassing van de hoorplicht is de voorafgaande mededeling van volgende elementen noodzakelijk, zodat deze aan tegenspraak zijn onderworpen en zodat betrokkene met kennis van zaken voor zijn belangen kan opkomen:

- De ten laste gelegde feiten;
- De voorgenomen maatregel en de juridische grondslag;
- De volledige motivering van de overwogen maatregel; en
- Alle stukken waarop de overwogen maatregel is gesteund; minstens de mogelijkheid tot inzage van het dossier.

Deze elementen zijn niet gerespecteerd. Aan verzoeker is niet gemeld dat werd overwogen om hem te verbieden gedurende een welbepaalde tijd een nieuwe erkenning aan te vragen. Er is hem ook geen motivering gegeven van de overwogen maatregel. De hoorplicht en dus het recht van de betrokkene om zijn standpunt op nuttige wijze naar voren te brengen, houdt onder meer in dat aan de betrokkene vooraf wordt meegedeeld welke bestuurlijke maatregel tegen hem wordt overwogen. Aan verzoeker is op geen enkele manier gemeld dat werd overwogen om hem gedurende maar liefst twee jaar te verbieden om nog een nieuwe erkenning aan te vragen voor een beroepskwekerij van honden.

15. Op het argument van de verwerende partij dat het tweede middel onontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986, stelt verzoeker dat hij in het inleidend verzoekschrift heeft aangetoond dat de beslissing tot het opleggen van een verbod van twee jaar om een nieuwe erkenningsaanvraag in te dienen, gebrekkig gemotiveerd is wat die termijn van twee jaar betreft. Verzoeker geeft dus wel aan waaruit de schending van de ingeroepen bepaling bestaat.

Verzoeker wijst erop dat de verwerende partij stelt dat de bestreden beslissing uitvoerig is gemotiveerd en heel duidelijk aantoont waarom de erkenning wordt ingetrokken en dus ook waarom verzoeker gedurende een bepaalde periode geen nieuwe erkenning kan aanvragen. Verder verwijst de verwerende partij naar het administratief dossier dat de bestreden beslissing zou ondersteunen. Die repliek is volgens verzoeker naast de kwestie. In het tweede middel geeft verzoeker geen kritiek op het gegeven dat hij tijdelijk geen nieuwe erkenning kan aanvragen, maar wel op het feit dat er is beslist dat hij twee jaar lang geen erkenning meer mag aanvragen. Waarom specifiek voor die termijn is gekozen, is niet gemotiveerd. Het behoort inderdaad tot de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij, maar net daarom is het problematisch dat de bestreden beslissing op dit punt geen motieven bevat.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij aanvoert, met name dat verzoeker nalaat aan te tonen dat specifiek de periode zelf gemotiveerd

zou moeten worden, repliceert verzoeker dat hij dat wel degelijk heeft gedaan in het verzoekschrift. Verzoeker heeft erop gewezen dat de wet van 14 augustus 1986 bepaalt dat een verbod om een nieuwe erkenningsaanvraag in te dienen, wordt opgelegd voor “een bepaalde of onbepaalde tijd of definitief”, zodat overeenkomstig de motiveringsplicht de minister had moeten motiveren waarom voor een verbod van twee jaar wordt geopteerd. De termijn is dus niet vastgelegd in de wet, maar moet door de minister worden bepaald. Een termijn van twee jaar is zeer lang, zeker omdat er in het proces-verbaal van 12 (lees: 14) januari 2022 nog slechts beperkte schendingen van drie artikels van het koninklijk besluit van 27 april 2007 werden aangehouden. Verzoeker kan die schendingen dan wel oplossen, maar kan vervolgens twee jaar lang geen nieuwe erkenning aanvragen.

Volgens verzoeker probeert de verwerende partij in de memorie van antwoord motieven toe te voegen aan de motivering van de bestreden beslissing. Dat is uiteraard niet aanvaardbaar. Met achteraf toegevoegde motieven in een memorie van antwoord kan geen rekening worden gehouden. Een motiveringsgebrek kan niet rechtgezet worden lopende de procedure voor de Raad voor State. Een a-posteriorimotivering kan in geen geval het gebrek aan afdoende motivering van de bestreden beslissing rechtzetten. Bovendien bevat ook de a-posteriorimotivering geen enkele aanwijzing waarom voor een termijn van twee jaar is geopteerd. De verwerende partij weerlegt aldus niet dat de bestreden beslissing gebrekkig gemotiveerd is wat de termijn van het verbod om een nieuwe erkenningsaanvraag in te dienen, betreft.

Volgens verzoeker betwist de verwerende partij in de memorie van antwoord dat de hoorplicht is geschonden, maar weerlegt zij niet dat aan verzoeker op geen enkele manier is gemeld dat werd overwogen om hem gedurende maar liefst twee jaar te verbieden om nog een nieuwe erkenning aan te vragen voor een beroepskwekerij van honden. Dat is wel degelijk een schending van de hoorplicht.

16. Verzoeker volhardt in zijn standpunt in de laatste memorie en voegt verder niets toe.

Beoordeling

A. Exceptie van niet-ontvankelijkheid

17. De verwerende partij werpt een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel op voor zover het middel tevens artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 geschonden acht. Zij laat gelden dat niet is uiteengezet in welke mate deze bepaling geschonden zou zijn. Haar betoog wordt niet bijgevalen.

18. Verzoeker stelt dat hij geen verweer heeft kunnen voeren over het in de bestreden beslissing opgelegde verbod om een nieuwe erkennings-aanvraag in te dienen, en dit specifiek voor een periode van twee jaar, terwijl overeenkomstig artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 een dergelijk verbod wordt opgelegd voor “een bepaalde of onbepaalde tijd of definitief”, waarbij het tot de discretionaire bevoegdheid van de minister behoort om te bepalen voor welke periode dat verbod zal gelden. Dit impliceert volgens verzoeker dat hij moet worden gehoord over de duur van het verbod en dat de minister zulks dient te motiveren.

Gelet op het voorgaande dient de door de verwerende partij opgeworpen exceptie *obscuri libelli* te worden verworpen.

B. Over de gegrondheid van het middel

De formelemotiveringsplicht en de materiële motiveringsplicht

19. De bestreden beslissing motiveert afdoende waarom een verbod wordt opgelegd om een nieuwe erkenningsaanvraag in te dienen tot 1 juli 2024.

Vooreerst stelt de Raad van State vast dat er geen sprake is van een afzonderlijke beslissing waarbij zulk een verbod wordt opgelegd. De verwerende partij heeft *in casu* de erkenning voor het uitbaten van een

beroepskwekerij voor honden ingetrokken, wat overeenkomstig artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 met zich meebrengt dat er gedurende een bepaalde of onbepaalde tijd of definitief een verbod wordt opgelegd om een nieuwe erkenning aan te vragen. Het verbod om een nieuwe erkenning aan te vragen, vloeit met andere woorden voort uit de intrekking van de erkenning. Dit impliceert meteen dat de motivering voor het verbod om een nieuwe erkenning aan te vragen voor een bepaalde periode vervat zit in de motivering van de bestreden beslissing in zijn geheel. Zoals ook uit de bespreking van het eerste middel is gebleken, is het op basis van de motivering in zijn geheel dat de verwerende partij tot haar beslissing is gekomen en getuigt deze motivering van een afweging van de daarin opgenomen verschillende elementen.

Uit artikel 5, § 4, van de van de wet van 14 augustus 1986 volgt dat, wanneer de verwerende partij de erkenning van een inrichting intrekt, de eigenaar of de houder die de betrokken inrichting beheert en er een direct toezicht uitoefent op de dieren, gedurende een bepaalde of onbepaalde tijd of definitief, het verbod krijgt opgelegd om een nieuwe erkenning aan te vragen. Dat met de bestreden beslissing een verbod wordt opgelegd om tot 1 juli 2024 een nieuwe erkenningsaanvraag in te dienen, is in overeenstemming met artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 en houdt stand als niet wordt aangetoond dat de intrekking de perken van de wettigheid te buiten gaat. Dat bewijs levert verzoeker niet. Verzoeker laat na aan te tonen dat de verwerende partij met de motivering van de bestreden beslissing – daarin inbegrepen het verbod om gedurende twee jaar een nieuwe erkenning aan te vragen – de grenzen van de redelijke uitoefening van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid is te buiten gegaan, des te meer daar artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 de mogelijkheid geeft om een veel langer of zelfs definitief verbod om een nieuwe erkenning aan te vragen op te leggen.

Noch de formelemotiveringsplicht noch de materiële-motiveringsplicht zijn geschonden. Evenmin is artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 geschonden.

De hoorplicht

20. De hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur is niet geschonden.

Artikel 2, § 8, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 bepaalt dat de betrokkene bij aangetekend schrijven op de hoogte wordt gesteld van het opstarten van de procedure tot intrekking van de erkenning en dat hij beschikt over een termijn van 15 dagen vanaf de ontvangst van het aangetekend schrijven om zijn bemerkingen aan de dienst Dierenwelzijn over te maken. Uit het administratief dossier en uit de bestreden beslissing blijkt dat verzoeker overeenkomstig artikel 2, § 8, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 wel degelijk effectief in de gelegenheid werd gesteld om nuttig voor zijn standpunt op te komen omtrent het opstarten van de procedure tot intrekking van de erkenning, wat hij (via zijn raadsvrouw) ook effectief heeft gedaan. Via aangetekend schrijven van 1 maart 2022 werd verzoeker er namelijk van op de hoogte gesteld dat de verwerende partij op 26 februari 2022 heeft besloten om de procedure tot intrekking van de erkenning op te starten en werd hij uitgenodigd zijn bemerkingen binnen de vijftien dagen mee te delen. Daarop heeft de raadsvrouw van verzoeker gereageerd op 14 en 15 maart 2022.

In de mate dat verzoeker de hoorplicht geschonden acht doordat de brief van 1 maart 2022 geen melding maakt van het feit dat bij een intrekking van de erkenning ook een verbod wordt opgelegd om gedurende een bepaalde tijd een nieuwe erkenning aan te vragen, noch van de overwogen duur van dat verbod, stelt de Raad van State vast dat artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 het verbod om een nieuwe erkenning aan te vragen rechtstreeks koppelt aan de intrekking en de modaliteiten van dat verbod bepaalt. Verzoeker wist of had moeten weten wat het gevolg zou zijn van de voorgenomen intrekking, zodat hij daarover een standpunt kon innemen. Dat verzoeker heeft nagelaten om zijn standpunt kenbaar te maken met betrekking tot de duur van het verbod om een nieuwe erkenning aan te vragen, kan enkel hem aangerekend worden.

21. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, en een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij .

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeven november tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

	kamervoorzitter,
	staatsraad,
,	staatsraad,
bijgestaan door	griffier.

De griffier

De voorzitter