



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 62.707/3  
van 18 januari 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 12 maart 1999 houdende de voorwaarden voor het verkrijgen van een afwijking van het verbod honden als last- en trekdier te gebruiken’

Op 19 december 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 12 maart 1999 houdende de voorwaarden voor het verkrijgen van een afwijking van het verbod honden als last- en trekdier te gebruiken’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 januari 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Joke GORIS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 januari 2018.

\*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Zoals het opschrift ervan aangeeft, strekt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe een reeks wijzigingen door te voeren in het koninklijk besluit van 12 maart 1999 ‘houdende de voorwaarden voor het verkrijgen van een afwijking van het verbod honden als last- en trekdier te gebruiken’. Met deze wijzigingen wordt enerzijds administratieve vereenvoudiging beoogd en anderzijds strekken ze ertoe aanpassingen aan te brengen omwille van de noden van de praktijk of ingevolge de regionalisering van het dierenwelzijn.<sup>1</sup>

### RECHTSGROND

3. Voor het ontworpen besluit kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 36, 7°, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, volgens welke bepaling de Koning de voorwaarden bepaalt waaronder de minister bevoegd voor het dierenwelzijn afwijkingen kan verlenen op het verbod om honden als last- en trekdieren te gebruiken.<sup>2</sup>

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Artikel 1

4. Artikel 1 van het ontwerp strekt tot de opheffing van het woord “voorafgaande” in artikel 1 van het koninklijk besluit van 12 maart 1999. In dat artikel van het te wijzigen besluit komt echter ook nog de zinsnede “de Minister tot wiens bevoegdheid de Landbouw behoort” voor, die niet spoort met de rechtsgrondbepaling waarin melding wordt gemaakt van “de minister bevoegd voor het dierenwelzijn”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> De bevoegdheid inzake dierenwelzijn werd bij de Zesde Staatshervorming overgedragen aan de gewesten (artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

<sup>2</sup> Zie echter opmerking 6.

<sup>3</sup> Ingevolge artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet die bevoegdheidstoewijzing, die dateert van voor de overdracht van de bevoegdheid inzake het dierenwelzijn aan de gewesten, thans gelezen worden als een bevoegdheidstoewijzing aan de Vlaamse Regering. Krachtens artikel 6, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ heeft de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn delegatie om te beslissen over de aanvragen voor afwijkingen.

De gemachtigde heeft te kennen gegeven dat een aanpassing in die zin is verwerkt in een ander ontwerp dat eerlang om advies aan de Raad van State zal worden voorgelegd.

#### Artikel 4

5. Artikel 4, 7°, van het ontwerp strekt tot het toevoegen aan het bestaande artikel 4 van een tweede lid, waarin de term ‘sledehond’ wordt gedefinieerd. Voor zover deze term enkel wordt gebruikt in artikel 4 van het koninklijk besluit van 12 maart 1999, verdient het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt aanbeveling om de definitie van de term ‘sledehond’ vooraan in de tekst van het genoemde artikel 4 op te nemen. Dit impliceert dat in het ontworpen artikel 4 de punten 1° tot 6° moeten worden vernummerd tot de punten 2° tot 7° en dat het ontworpen punt 7° dient te worden vernummerd tot punt 1°, waarbij dan geen tweede lid, maar een nieuw eerste lid wordt toegevoegd aan het bestaande artikel 4.<sup>4</sup>

#### Artikel 5

6. Artikel 5 van het ontwerp strekt tot de vervanging van artikel 5 van het koninklijk besluit van 12 maart 1999. Uit die nieuwe bepaling blijkt dat, in tegenstelling tot wat geldt voor onder meer demonstraties,<sup>5</sup> voor trainingen<sup>6</sup> geen afwijking van het verbod meer zal moeten worden aangevraagd.<sup>7</sup> Er blijkt eveneens uit dat leden van een vereniging “als vermeld in artikel 4, eerste lid, 1°<sup>8</sup> een sledehond mogen trainen als ze een attest van lidmaatschap ervan hebben.

---

<sup>4</sup> De punten 2° tot 7° hebben in dat geval betrekking op het eerste lid van artikel 4, dat het tweede lid wordt.

<sup>5</sup> De artikelsgewijze toelichting in de nota aan de Vlaamse Regering sticht in dit opzicht verwarring, omdat erin wordt vermeld dat “de toelating voor het trainen van honden of demonstraties (...) onrechtstreeks wordt bekomen”. De gemachtigde heeft op een vraag in dit verband als volgt gereageerd: “Inderdaad, demonstraties blijken in de praktijk in hoofdzaak aangevraagd in het kader van culturele manifestaties, met andere woorden buiten de sledehondensport. Daarom wordt het zinvol geacht om deze niet onder de onrechtstreekse toelating te laten vallen. De woorden ‘of demonstraties’ zouden dan ook geschrapt moeten worden in de artikelsgewijze toelichting.”

<sup>6</sup> De ontworpen wijzigingen hebben tot gevolg dat geen verband meer wordt vereist tussen wedstrijden en trainingen. Terwijl in de geldende tekst nog gewag wordt gemaakt van “wedstrijden en *voorafgaande* trainingen”, wordt de toevoeging “voorafgaande” opgeheven. Het kan dus ook gaan om het trainen van honden zonder dat het gaat om het deelnemen aan wedstrijden.

<sup>7</sup> De gemachtigde heeft in dit verband het volgende verklaard: “Het is inderdaad de bedoeling om enkel voor trainingen met sledehonden geen aanvraag voor afwijkingen meer te voorzien. Er zijn sedert de inwerkingtreding van het KB van 1999 geen wedstrijden en dus ook geen trainingen met andere honden dan sledehonden georganiseerd, maar de mogelijkheid wordt via artikel 2 geboden om ook voor die niet-sledehonden een aanvraag in te dienen. In het artikel 5 kan dan ook inderdaad ‘van sledehonden’ toegevoegd worden tussen ‘trainingen’ en ‘geen aanvraag’. Het klopt ook dat in het ontworpen artikel 5 in de eerste zin artikel 1 bedoeld wordt in plaats van artikel 2.”

<sup>8</sup> Deze aanduiding is rechtsonzeker gesteld. Naar de letter ervan wordt verwezen naar de leden van een vereniging die voldoet aan de gestelde voorwaarden om wedstrijden voor sledehonden te organiseren, terwijl het effectief voldoen aan die voorwaarden pas door de overheid wordt getoetst indien aan de vereniging een afwijking wordt verleend. Er wordt echter niet bepaald dat de vereniging over een nog van kracht zijnde afwijking dient te beschikken. Een en ander zal duidelijker tot uiting moeten worden gebracht in de ontworpen bepaling. De regeling lijkt overigens niet helemaal sluitend omdat al wie over een attest van lidmaatschap van een dergelijke vereniging beschikt, honden kan trainen; voor wie dat wil doen (ook zonder enig verband met geplande wedstrijden), volstaat het kennelijk om gewoon lid te worden van een dergelijke vereniging.

Luidens de toelichting bij het ontwerp in de nota aan de Vlaamse Regering is het de bedoeling dat er voortaan geen aanvraag tot het bekomen van een afwijking moet worden ingediend voor trainingen, dit in tegenstelling tot wedstrijden en demonstraties – die worden geregeld in respectievelijk artikel 4 en 6 van het koninklijk besluit van 12 maart 1999. De artikelsgewijze toelichting vermeldt dat de toelating voor het trainen van honden onrechtstreeks wordt bekomen, voor zover het gaat om een lid van een vereniging die aan de gestelde voorwaarden voldoet en dat beschikt over een attest van lidmaatschap van de genoemde vereniging; in dat geval mag het betrokken lid namelijk een sledehond trainen.

Uit artikel 36, 7°, van de wet van 14 augustus 1986 blijkt dat het gebruiken van honden als last- en trekdieren in principe verboden is en wordt bestraft, maar dat “de minister bevoegd voor het dierenwelzijn” (lees: de Vlaamse Regering, of bij delegatie een lid ervan) “afwijkingen kan verlenen volgens de voorwaarden die de Koning (lees: Vlaamse Regering) bepaalt”. Onder “afwijkingen” zijn individuele vrijstellingen te begrijpen, terwijl met het zinsdeel “volgens de voorwaarden die de Koning bepaalt” een normatieve bevoegdheid wordt verleend. De federale wetgever die de voormelde rechtsgrondbepaling heeft aangenomen, was dus van oordeel dat de uitvoerende macht regels kan bepalen waarbij voorwaarden worden gekoppeld aan het verlenen van afwijkingen, maar dat het effectief verlenen van afwijkingen op individuele basis dient te gebeuren. Dat houdt een discretionaire bevoegdheid in: als voldaan is aan de normatieve voorwaarden, “kan” (niet: moet) een afwijking worden verleend, wat inhoudt dat in het licht van het dierenwelzijn een beoordeling geval per geval dient te gebeuren.

Het is niet bestaanbaar met die laatste vereiste, welke uit de rechtsgrondbepaling voortvloeit, om voor het trainen van honden op een algemene wijze in een afwijking te voorzien van het verbod om honden als last- en trekdieren te gebruiken.<sup>9</sup> Wanneer op algemene wijze voorwaarden worden bepaald voor het verlenen van individuele afwijkingen, kan daarbij niet worden vrijgesteld van het vereiste dat een (individueel verleende) afwijking nodig is, omdat dat vereiste blijkt uit de rechtsgrondbepaling zelf. Het ontworpen artikel 5 van het koninklijk besluit van 12 maart 1999, zoals het is geconcipieerd, is in dit opzicht niet aanvaardbaar.

Artikel 36, 7°, van de wet van 4 augustus 1986 lijkt evenwel niet uit te sluiten dat de minister een individuele afwijking verleent aan een vereniging, op grond waarvan de leden ervan dan honden als last- en trekdieren kunnen gebruiken.

Zoals in voetnoot 8 is opgemerkt, blijkt evenwel onvoldoende uit de ontworpen bepalingen dat het moet gaan om een vereniging die over een nog van kracht zijnde afwijking beschikt. Doch zelfs indien dit zou worden bepaald, gaat het om een afwijking *om wedstrijden te*

---

<sup>9</sup> Zie het ontworpen artikel 4, inleidende zin, van het koninklijk besluit van 12 maart 1999, waaruit blijkt dat enkel “[v]oor de organisatie van wedstrijden met sledehonden” voorwaarden worden gesteld; de woorden “en voorafgaande trainingen” worden immers niet meer hernomen. Uit artikel 1 van het koninklijk besluit van 12 maart 1999, zoals te wijzigen bij artikel 1 van het ontworpen besluit, blijkt dan weer dat de minister een afwijking kan verlenen “voor de organisatie van wedstrijden *en trainingen*”. Gelet op het ontworpen artikel 5 van het koninklijk besluit van 12 maart 1999 geldt een afwijking voor het organiseren van wedstrijden verleend aan een organiserende vereniging meteen ook als toelating voor de leden van de vereniging voor het trainen van sledehonden. Er wordt echter niet meer voorzien in een direct verband tussen wedstrijden en trainingen.

*organiseren*, terwijl niet vereist is dat de leden van die vereniging honden trainen *met het oog op deelname aan die wedstrijden*. Ook in dat geval spoort de regeling niet met de rechtsgrond.

Om in overeenstemming te blijven met de rechtsgrondbepaling zou minstens moeten worden verduidelijkt dat de vereniging in kwestie effectief over een afwijking voor het organiseren van wedstrijden dient te beschikken, terwijl de mogelijkheid voor de leden ervan om honden te trainen, uitsluitend moet worden gezien in functie van de deelname aan die wedstrijden. Wil men de leden van de vereniging ook de mogelijkheid bieden om honden te trainen buiten de finaliteit van het deelnemen aan wedstrijden, dan zal in het licht van de rechtsgrondbepaling een (individueel verleende) afwijking daarvoor noodzakelijk moeten blijven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT