



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.825/3
van 5 maart 2018

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming’

Op 15 januari 2018 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, verlengd tot 21 februari 2018, en nogmaals verlengd tot 5 maart 2018, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 februari 2018 en 1 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 maart 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot het aanbrengen van verscheidene wijzigingen in de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.

2.1. De termen “de Koning” en “de minister bevoegd voor het dierenwelzijn” worden telkens vervangen door de term “de Vlaamse Regering”, om aldus de delegaties aan de uitvoerende macht ook vanuit formeel oogpunt² in overeenstemming te brengen met de toestand na de bevoegdheidsoverdracht ingevolge de Zesde Staatshervorming. Voorts worden, eveneens naar aanleiding van die bevoegdheidsoverdracht, de verwijzingen naar de Dienst Dierenwelzijn van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu vervangen door een verwijzing naar de Dienst, zijnde de door de Vlaamse Regering aangewezen dienst die bevoegd is voor het dierenwelzijn, en wordt voorzien in de opheffing van de (advies)bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en van het vereiste van overleg in de federale Ministerraad. Er wordt voorzien in de aanwijzing door de Vlaamse Regering (in plaats van door de Koning) van de ambtenaar die bevoegd is om een geldsom te bepalen waarvan de vrijwillige betaling door de overtreder de strafvordering doet vervallen.

2.2. Naast een aantal wetgevingstechnische verbeteringen bevat het voorontwerp een aantal inhoudelijke wijzigingen van de wet van 14 augustus 1986. Zo wordt een definitie ingevoegd van de term “verantwoordelijke” (artikel 2, 2°, van het voorontwerp). Het gebruik van elektrische halsbanden bij honden wordt verboden, behoudens afwijkingen toe te staan door de Vlaamse Regering voor het gebruik bij opleiding of gedragstherapie voor honden (artikel 4, 1°). Er wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering ingevoegd om de nadere regels te bepalen voor het certificaat van goedkeuring voor wegvervoermiddelen dat vereist is voor lange transporten ingevolge verordening (EG) nr. 1/2005³ (artikel 14, 2°). Er wordt voorzien in een delegatie aan de Vlaamse Regering om de voorwaarden te bepalen voor de garantie van het onafhankelijk optreden van de functionaris voor het dierenwelzijn (artikel 16, 4°), alsook in een delegatie om de voorwaarden voor de erkenning van fokkers en leveranciers van proefdieren te bepalen en de

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie immers reeds artikel 83 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

³ Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 ‘inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97’.

procedure voor het verlenen, schorsen en intrekken van de erkenning⁴ (artikel 21, 3°). Er wordt voorzien in een verbetering van de omzetting van artikel 13, lid 3, van richtlijn 2010/63/EU bij artikel 24, § 5, van de wet van 14 augustus 1986 (artikel 23 van het voorontwerp).⁵ De bepaling inzake het comité van deskundigen dat tot taak heeft deontologische problemen in verband met dierproeven te bestuderen, wordt vervangen door een bepaling inzake de (reeds bestaande) Proefdierencommissie. Deze commissie heeft tot taak advies te verlenen over de aanschaf, de fok, de huisvesting, de verzorging en het gebruik van proefdieren en te zorgen voor de verspreiding van de beste praktijken (artikel 27). De bepaling inzake de Raad voor Dierenwelzijn wordt vervangen door een bepaling inzake de (reeds bestaande) Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn (artikel 29). De bepaling inzake de erkenning van nationale en regionale verenigingen die representatief zijn voor de bescherming en het welzijn der dieren, wordt opgeheven (artikel 31). De regeling inzake de opsporing van overtredingen op de wet, haar uitvoeringsbesluiten en op de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten wordt aangepast, onder meer door de invoering van een bepaling inzake vaststellingen met audiovisuele middelen (artikel 32). Er wordt een artikel ingevoegd inzake de vaststelling van overtredingen in erkende slachthuizen, grensinspectieposten, plaatsen van uitgang en inrichtingen die door de Vlaamse Regering erkend zijn, door dierenartsen die door de Dienst worden aangesteld conform de door de Vlaamse Regering bepaalde wijze van aanstelling. Tevens wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om het tarief en de regels te bepalen voor de betaling van een retributie die de slachthuizen en inrichtingen moeten betalen voor de opdrachten die zijn uitgevoerd door de aangestelde dierenartsen (artikel 33). Er wordt voorzien in een verzesvoudiging van de geldboeten bij herhaling (in plaats van een verdubbeling) in geval van ernstige mishandeling of verwaarlozing (artikel 35). Er worden bepalingen ingevoegd aangaande de invordering bij dwangbevel van de kosten verbonden aan de administratieve inbeslagname van levende dieren, het afzien van de invordering van deze kosten en de beslissing over gemotiveerde verzoeken tot uitstel of spreiding van betaling door de overtreder (artikelen 38 tot 40).

⁴ De erkenning van fokkers en leveranciers is voorgeschreven bij artikel 20 van richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 ‘betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt’.

⁵ De gemachtigde verklaarde daarover het volgende: “Naar aanleiding van de EU Pilot met nr. 8785/16/ENVI met het verzoek om informatie werd vastgesteld dat zowel de dierenwelzijnswet als het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren (hierna ‘het KB van 29 mei 2013’) niet volledig in overeenstemming waren met Richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 ‘betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt’. Het KB van 29 mei 2013 werd hierop aangepast met het BVR van 17 februari 2017 tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren en het koninklijk besluit van 21 november 1996 tot vaststelling van de vergoeding van de verplaatsings- en verblijfkosten van de personen die niet tot de Administratie behoren en die deel uitmaken van sommige organen samengesteld in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren. Met dit voorontwerp van decreet wordt ook de dierenwelzijnswet volledig in overeenstemming gebracht met Richtlijn 2010/63/EU.” Zie daarover ook reeds adv.RvS 60.802/3 van 6 februari 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren en het koninklijk besluit van 21 november 1996 tot vaststelling van de vergoeding van de verplaatsings- en verblijfkosten van de personen die niet tot de Administratie behoren en die deel uitmaken van sommige organen samengesteld in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.

2.3. Het aan te nemen decreet treedt in werking volgens de gebruikelijke regels, namelijk de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van artikel 4, 1^o, ervan inzake het verbod op het gebruik van elektrische halsbanden bij honden, dat in werking treedt op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum (artikel 42).

ALGEMENE OPMERKING

3. Op verscheidene plaatsen in de wet van 14 augustus 1986 wordt voorzien in delegaties waarbij niet uitdrukkelijk wordt bepaald of het gaat om een delegatie van regelgevende bevoegdheid of van individuele beslissingsbevoegdheid. Dat kan leiden tot onduidelijkheid en zelfs tot rechtsgedingen, zoals voor de delegatie vervat in artikel 3*bis*, § 3, van deze wet,⁶ te vervangen bij artikel 3, 5^o, van het voorontwerp. Die onduidelijkheid kan worden vermeden door de delegaties preciezer te formuleren, en wel als volgt.

Indien de delegatie van een regelgevende bevoegdheid aan de Vlaamse Regering wordt beoogd, wordt dat het best voldoende uitdrukkelijk vermeld, zoals bijvoorbeeld door te schrijven: “De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels met betrekking tot (...)”. Op zijn minst moet uit de context van de bepaling voldoende duidelijk uit de verf komen dat de vaststelling van rechtsregels wordt beoogd.

Wanneer een delegatie van individuele beslissingsbevoegdheid wordt beoogd die erop neer komt dat kan worden afgeweken van bestaande rechtsregels, moet die delegatie worden aangevuld met criteria aan de hand waarvan die beslissingsbevoegdheid moet worden uitgeoefend.⁷

Indien een combinatie van beide soorten delegaties wordt beoogd, kan dat ook het best uitdrukkelijk worden vermeld. Daarbij kan dan eveneens beter worden gepreciseerd of de delegatie van individuele beslissingsbevoegdheid betrekking heeft op dezelfde aangelegenheden als diegene waarop de regelgevende bevoegdheid slaat, dan wel of de twee soorten delegaties op verschillende aangelegenheden betrekking hebben.

De stellers van het voorontwerp zouden er goed aan doen de verscheidene delegaties die bij het te nemen besluit worden gewijzigd of ingevoerd (in elk geval, maar niet uitsluitend die in de artikelen 3, 5^o, 4, 1^o, 14, 4^o, 15, 2^o, van het voorontwerp) te herzien in het licht van deze opmerking.

⁶ RvS 3 augustus 2004, nr. 134.194, sprl Les Arts du Cirque.

⁷ Zie het voormelde arrest, alsook adv.RvS 22.168/8 van 18 mei 1993 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 4 mei 1995 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren’, opmerking 8, *Parl.St.* Senaat 1993-94, nr. 972-1, 30.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Het ontworpen artikel 3, 23 (artikel 2, 2°, van dit voorontwerp), is dubbelop met een wijziging die wordt beoogd bij artikel 135 van het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, waarover de Raad van State op 19 februari 2018 advies 62.834/3 heeft gegeven. De stellers van het voorontwerp zullen moeten nagaan welk voorontwerp als eerste tot stand zal komen en in het andere voorontwerp de overtollige wijzigingsbepaling weglaten.

Artikel 3

5. In het ontworpen artikel 3*bis*, § 3 (artikel 3, 5°, van het voorontwerp), wordt gewag gemaakt van het verbieden door de Vlaamse Regering van “het houden van andere soorten of categorieën dan die welke door haar aangewezen zijn”. De gemachtigde verklaarde dat met de aanwijzing van die soorten of categorieën wordt gerefereerd aan de lijst, vermeld in de ontworpen paragraaf 1, die door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld. Het zou dan ook duidelijker zijn om te schrijven: “het houden van soorten of categorieën die niet voorkomen op de lijst vermeld in paragraaf 1”.

Artikel 4

6. Bij het ontworpen artikel 4, § 2/2 (artikel 4, 1°, van het voorontwerp), wordt voorzien in een verbod op het gebruik van elektrische halsbanden bij honden. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om afwijkingen van dit verbod toe te staan voor het gebruik bij opleiding of gedragstherapie voor honden en, bij het ontworpen artikel 4, § 4 (artikel 4, 2°, van het voorontwerp), om nadere regelen te stellen ter uitvoering van dit verbod.⁸ De gemachtigde lichtte deze beleidskeuze toe als volgt:

“Het gebruik van elektrische halsbanden bij honden is al lang controversieel omwille van de dierenwelzijnsimplicaties die hiermee gepaard gaan. In verschillende Europese landen, zoals Denemarken, Duitsland, Luxemburg en Roemenië, geldt op dit moment al een totaal verbod op het gebruik van dergelijke halsbanden, in andere landen (Cyprus, Tsjechië, Noorwegen, Zweden en Zwitserland) is het gebruik beperkt. Er gaan meer en meer stemmen op om ook in Vlaanderen het gebruik van en de handel in deze toestellen aan banden te leggen.

⁸ De gemachtigde bevestigde dat deze delegaties zowel regelgevende bevoegdheid als individuele beslissingsbevoegdheid betreffen. Dat de ontworpen paragraaf 4 enkel regelgevende bevoegdheid betreft is evident, maar de draagwijdte van de delegatie in de ontworpen paragraaf 2/2 is onduidelijk. In dat verband wordt verwezen naar opmerking 3.

De negatieve welzijnsimplicaties hangen niet enkel samen met de gebruikte stroomsterkte en de pijn en angst die het dier hierdoor ervaart. De belangrijkste factor die bepaalt of het gebruik van een stroomhalsband een belangrijk risico voor het dierenwelzijn inhoudt, is de persoon die de afstandsbediening vasthoudt.

Bij verkeerd gebruik hebben elektrische halsbanden een sterke negatieve impact op het dierenwelzijn en kunnen zij o.a. gedragsproblemen (vnl. angstgerelateerd) veroorzaken. Het is immers cruciaal enerzijds dat de prikkel aangepast wordt aan het individuele dier (o.a. afhankelijk van de dikte van de vacht) en anderzijds dat de prikkel op het juiste moment gegeven wordt, zodat de hond de link legt tussen de prikkel en zijn gedrag, en dat het dier begrijpt wat van hem verwacht wordt. Jammer genoeg loopt het hierbij al te vaak fout. Bovendien blijkt uit onderzoek dat met training met *positive reinforcement* (beloning) dezelfde resultaten bereikt kunnen worden als met gebruik van een elektrische halsband, zodat dergelijke halsbanden niet onontbeerlijk zijn. Een verbod op het algemene gebruik van deze toestellen kan dan ook verantwoord worden vanuit een dierenwelzijnsperspectief.

Bij deskundig gebruik kunnen elektrische halsbanden in bepaalde gevallen wel een hulpmiddel zijn om honden op te leiden of gedragsproblemen te behandelen. Daarom wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om afwijkingen toe te staan voor gebruik bij opleiding of gedragstherapie voor honden.”

Op de vraag waarom het verbod enkel geldt voor honden en niet voor andere dieren, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Honden en andere diersoorten zijn in deze niet vergelijkbaar daar dergelijke elektrische halsbanden uitsluitend bestaan voor en gebruikt worden bij honden. Enkel voor honden is dan ook aangetoond dat het vrije gebruik van deze systemen een belangrijk risico voor het dierenwelzijn inhoudt. Bovendien is de mate waarin en de soort en complexiteit van de training waaraan honden onderworpen worden niet te vergelijken met training bij andere diersoorten, voor zover die al gebeurt. Bijgevolg gaat het hier om duidelijk verschillende situaties.”

De omstandigheid dat er voor andere diersoorten geen elektrische halsbanden zouden bestaan, neemt niet weg dat die er in de toekomst wel zouden kunnen komen. De beperking van het verbod tot de enige diersoort waar het probleem nu rijst, is een legitieme beleidskeuze, maar die keuze impliceert ook dat zal moeten worden opgevolgd of geen vergelijkbare producten op de markt komen voor andere diersoorten en, zo ja, of die gelijkaardige problemen opleveren als bij honden, in welk geval het verbod zou moeten worden uitgebreid.

7. Het wil de Raad van State voorkomen dat de term “elektrische halsband” nadere omschrijving behoeft. Allicht wordt in elk geval een halsband bedoeld die stroomstoten toedient aan de hond, bijvoorbeeld wanneer hij blaft of een bepaalde perimeter verlaat, en niet eender welke halsband met bijvoorbeeld een ingebouwd elektrisch of elektronisch apparaat (zoals een gps-tracker of verlichting), maar dit moet, mede omwille van de strafrechtelijke beteugeling van het ontworpen verbod, worden gepreciseerd, bij voorkeur door een definitie uit te werken.

Er bestaan overigens ook halsbanden waarbij het gedrag op een andere wijze wordt gecorrigeerd dan door het toedienen van stroomstoten, bijvoorbeeld door het produceren van een onaangenaam geluid of het toedienen van een spray met een onaangename geur. De Raad van State beschikt niet over het vereiste wetenschappelijke inzicht om uit te maken of dergelijke

producten dezelfde problemen opleveren als halsbanden die een stroomstoot toedienen, maar indien dat effectief het geval is, zal de definitie van de term “elektrische halsband” ook in het licht daarvan moeten worden uitgewerkt.

Artikel 9

8. De gemachtigde verklaarde dat met de delegatie aan de Dienst om richtlijnen op te stellen voor het laten doden van een zwerfend, verloren of achtergelaten dier dat niet kan worden besteed aan een dierenasiel of aan een dierentuin, enkel een delegatie van individuele beslissingsbevoegdheid wordt bedoeld. De term “richtlijnen” wijst echter veeleer op algemene voorschriften en zelfs op een quasiregelgevende bevoegdheid. In het ontworpen artikel 9, § 4, kan dan ook beter worden gepreciseerd dat de Dienst ter zake een advies geeft of dat overleg wordt gepleegd met de Dienst.

Artikel 11

9. In het ontworpen artikel 10*bis* (artikel 11 van het voorontwerp) zou eventueel kunnen worden gepreciseerd: “*titel 4 van boek VII van het Wetboek van economisch recht*”.

Artikel 14

10. De gemachtigde kon ermee instemmen dat het ontworpen tweede lid van artikel 13, § 1, 6 (artikel 14, 2°, van het voorontwerp), beter wordt opgenomen als een nieuw tweede lid van die paragraaf 1. In dat lid wordt de Vlaamse Regering immers gemachtigd om de nadere regels te bepalen met betrekking tot het certificaat van goedkeuring dat vereist is voor lange transporten, ter (gedeeltelijke) uitvoering van artikel 18 van verordening (EG) nr. 1/2005. Die verordeningsbepaling voorziet evenwel niet in een onderscheid “al naar gelang van de soorten of groepen van dieren, hun fysieke toestand, de aard van de vervoermiddelen en de verpakkingen, de aard, de duur en de omstandigheden van het vervoer”, zoals dat wordt gemaakt in de inleidende zin van de huidige paragraaf 1 van artikel 13.

De gemachtigde was het er ook mee eens dat moet worden verwezen naar artikel 18 van de verordening en niet naar artikel 18, tweede lid, van de verordening.

11. In het aldus ontworpen artikel 13, § 1, tweede lid, schrijve men “van een retributie voor *het toekennen van het certificaat van goedkeuring*”.

12. In het ontworpen artikel 13, § 2 (artikel 14, 4°, van het voorontwerp), kan duidelijkheidshalve het best aan de eerste vermelding van “ontheffingen of vrijstellingen” worden toegevoegd “van de voorwaarden vastgesteld overeenkomstig paragraaf 1”.

13. Op de vraag of de machtiging aan de Vlaamse Regering in het ontworpen artikel 13, § 2, om ontheffingen of vrijstellingen toe te staan van de voorwaarden vastgesteld overeenkomstig paragraaf 1 van dat artikel,⁹ gesteund kan worden op bepalingen in verordening (EG) nr. 1/2005 waarbij dit mogelijk wordt gemaakt, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De verordening 1/2005 staat op de volgende vlakken een ontheffing of afwijking toe:

- Artikel 18 [lid] 4: ‘De lidstaten mogen afwijkingen toestaan op de bepalingen van dit artikel en op de bepalingen van hoofdstuk V, punt 1.4, onder b) en hoofdstuk VI van bijlage I voor wegvervoermiddelen met betrekking tot transporten waarvan de eindbestemming in maximaal 12 uur wordt bereikt.’ Dit heeft de Vlaamse Regering al gedaan d.m.v. het BVR van 22/04/2016.

- Punt 2.2. van hoofdstuk III van bijlage I bij verordening 1/2005: ‘Als landbouwhuisdier gehouden eenhoevigen, merries met hun veulen uitgezonderd, moeten in individuele standen worden vervoerd wanneer het voertuig op een roroschip wordt geladen. Er kan bij nationale regels een afwijking van deze bepaling worden toegestaan, mits deze regels door de lidstaten ter kennis worden gebracht van het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid.’

- Verder kunnen er volgens artikel 23 [lid] [3] van verordening 1/2005 altijd maatregelen genomen worden die in strijd zijn met de verordening als een noodsituatie dat vereist. ‘Wanneer ten gevolge van de niet-naleving van deze verordening maatregelen genomen moeten worden als bedoeld in lid 1, en het noodzakelijk is de dieren te vervoeren in strijd met sommige bepalingen van deze verordening, geeft de bevoegde autoriteit een vergunning voor het vervoer van die dieren af. In de vergunning wordt duidelijk vermeld om welke dieren het gaat, en worden de voorwaarden omschreven waaronder zij mogen worden vervoerd totdat volledig aan deze verordening is voldaan. Deze vergunning vergezelt de dieren.’

Wellicht moet de machtiging dan ook tot deze gevallen beperkt worden.”

De mogelijkheid om overeenkomstig het ontworpen artikel 13, § 2, afwijkingen of ontheffingen te verlenen, moet inderdaad uitdrukkelijk worden beperkt tot de gevallen waarin de verordening toelaat dat de lidstaten voorzien in dergelijke afwijkingen van de verordeningsbepalingen.

Artikel 15

14. In het ontworpen artikel 14, § 2 (artikel 15, 2°, van het voorontwerp), kan duidelijkheidshalve het best aan de eerste vermelding van “afwijkingen of ontheffingen” worden toegevoegd “van de voorwaarden vastgesteld overeenkomstig paragraaf 1”.

⁹ De gemachtigde bevestigde dat deze machtiging zowel regelgevende bevoegdheid als individuele beslissingsbevoegdheid betreft. In dat verband wordt verwezen naar opmerking 3.

15. Op de vraag of de machtiging aan de Vlaamse Regering in het ontworpen artikel 14, § 2, om afwijkingen of ontheffingen te verlenen van de voorwaarden vastgesteld overeenkomstig paragraaf 1 van dat artikel,¹⁰ gesteund kan worden op Europeesrechtelijke regels waarbij dit mogelijk wordt gemaakt (naast de “internationale verdragen”, waarvan reeds gewag wordt gemaakt in de ontworpen bepaling), antwoordde de gemachtigde het volgende:

“In dit kader is enkel verordening 1/2005 van belang. Voor het overige zijn er geen Europese verordeningen of richtlijnen of internationale verdragen op het vlak van dierenwelzijn die een rol kunnen spelen.”

Voorts verwees de gemachtigde naar dezelfde verordeningsbepalingen die reeds in opmerking 12 zijn aangehaald en opperde zij dat de machtiging wellicht tot deze gevallen moet worden beperkt. Dat moet inderdaad gebeuren. Bovendien kan de verwijzing “[m]et toepassing van internationale verdragen” worden weggelaten aangezien er geen relevante verdragsbepalingen zijn volgens de verklaring van de gemachtigde.

Artikel 16

16. Het huidige artikel 16 van de wet van 14 augustus 1986 zal worden vervangen bij artikel 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 7 juli 2017 ‘houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat de toegelaten methodes voor het slachten van dieren betreft’, dat in werking treedt op 1 januari 2019.

Artikel 16 van het voorontwerp bevat verscheidene wijzigingen van artikel 16 van de wet van 14 augustus 1986, “zoals laatst gewijzigd bij de wet van 7 februari 2014”, waaruit blijkt dat het de bedoeling is dat de ontworpen wijziging in werking treedt vóór de zo-even aangehaalde vervanging, op de tiende dag na de bekendmaking van het aan te nemen decreet in het Belgisch Staatsblad.

De gemachtigde verklaarde dat de ontworpen wijzigingen effectief enkel bedoeld zijn voor de overgangperiode tot de inwerkingtreding van het decreet van 7 juli 2017. Opmerking 17 moet in dat licht worden begrepen.

17. Bij het ontworpen artikel 16, § 2, tweede lid, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen dat sommige slachtingen voorgeschreven voor de ritus van een eredienst moeten worden uitgevoerd in erkende slachthuizen of in door haar erkende inrichtingen, door offeraars die daartoe zijn gemachtigd door de vertegenwoordigers van de eredienst. De gemachtigde verklaarde het volgende aangaande de verenigbaarheid van die bepaling met verordening (EG) nr. 1099/2009:¹¹

“Artikel 16 van de Dierenwelzijnswet moet uiteraard conform de verordening geïnterpreteerd worden, wat inderdaad inhoudt dat slachtingen in het kader van de

¹⁰ De gemachtigde bevestigde dat deze machtiging zowel regelgevende bevoegdheid als individuele beslissingsbevoegdheid betreft. In dat verband wordt verwezen naar opmerking 3.

¹¹ Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 ‘inzake de bescherming van dieren bij het doden’.

religieuze ritus uitgevoerd zonder voorafgaande bedwelming enkel in een erkend slachthuis mogen plaatsvinden.

Echter gebeurt niet elke slachting in het kader van de religieuze ritus zonder voorafgaande bedwelming. Zo werd tijdens het Offerfeest 2017 in Vlaanderen 10 % van de dieren geslacht mét voorafgaande bedwelming. Artikel 10 van verordening 1099/2009 laat toe dat dieren voor particulier huishoudelijk gebruik buiten een slachthuis mogen worden geslacht, op voorwaarde o.a. dat zij (voor bepaalde diersoorten) vooraf bedwelmd worden. Deze slachtingen mogen gebeuren door de eigenaar van het dier of door een persoon onder de verantwoordelijkheid en het toezicht van de eigenaar. Het is onder deze bepaling dat tijdens het Offerfeest tijdelijke slachtvloeren, waar enkel wordt geslacht na voorafgaande bedwelming, worden georganiseerd. Om deze reden is een gelijkaardige bepaling voorzien in artikel 3 van het decreet van 7 juli 2017 houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat de toegelaten methodes voor het slachten van dieren betreft.

(...)

Voor wat betreft slachtingen die plaatsvinden in een erkend slachthuis, vereist de verordening een attest van vakbekwaamheid voor slachters. Dit attest is inderdaad niet gelieerd aan een machtiging door een religieuze autoriteit, maar heeft louter betrekking op dierenwelzijn. Uiteraard is niet uitgesloten dat offeraars gemachtigd door vertegenwoordigers van de eredienst ook over een dergelijk getuigschrift van vakbekwaamheid beschikken. Om de Dierenwelzijnswet hier in lijn te brengen met de verordening, zouden in artikel 16, § 1, tweede lid, van de wet de woorden ‘en § 3’ moeten ingevoegd worden tussen de woorden ‘artikel 16, § 2, tweede lid,’ en het woord ‘uitgezonderd’.

Voor wat betreft slachtingen die plaatsvinden buiten een erkend slachthuis, voorziet de verordening geen specifieke vereisten voor de persoon die de slachting uitvoert. Hier belet bijgevolg niets dat slachtingen gebeuren door offeraars gemachtigd door vertegenwoordigers van de eredienst.

Daar de machtiging door vertegenwoordigers van de eredienst weinig tot niets te maken heeft met dierenwelzijn, zou deze bepaling eventueel geschrapt kunnen worden, zoals trouwens ook al is voorzien in het decreet van 7 juli 2017 houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat de toegelaten methodes voor het slachten van dieren betreft.”

Uit de algemene economie van verordening (EG) nr. 1099/2009 en uit de artikelen 10 en 11 ervan blijkt dat slachten in een slachthuis de regel is, maar dat er in uitzonderingen is voorzien voor het slachten van pluimvee, konijnen en hazen door hun eigenaar voor particulier huishoudelijk gebruik,¹² voor het slachten van andere dieren voor particulier huishoudelijk gebruik (artikel 10 van de verordening), alsook voor het slachten op het bedrijf met het oog op de rechtstreekse levering van kleine hoeveelheden vlees door de producent aan de eindverbruiker of aan de plaatselijke detailhandel die dergelijk vlees rechtstreeks als vers vlees aan de eindverbruiker levert (artikel 11 van de verordening).

¹² Verordening (EG) nr. 1099/2009 is luidens artikel 1, lid 3, b), ervan niet van toepassing op deze gevallen.

In zoverre de uitvoering van de nieuw ontworpen machtiging erop neerkomt dat de slachtingen buiten slachthuizen, in inrichtingen erkend door de Vlaamse Regering voor het (bedwelmd) slachten in het kader van de ritus van een eredienst, effectief uitsluitend zijn bestemd voor particulier huishoudelijk gebruik en gebeuren door de eigenaar ervan of door een persoon onder de verantwoordelijkheid en het toezicht van de eigenaar, kan worden ingestemd met de zienswijze van de gemachtigde.

Wat betreft het verrichten van de slachtingen door offeraars die daartoe zijn gemachtigd door de vertegenwoordigers van de eredienst, kan worden ingestemd met het voorstel van de gemachtigde inzake het toepasselijk maken (of liever: het niet langer uitsluiten van de toepasselijkheid) van paragraaf 3 van artikel 16 van de wet van 14 augustus 1986 op slachtingen voorgeschreven door de ritus van een eredienst. Door die ingreep wordt het mogelijk gemaakt om bijkomende voorwaarden op te leggen specifiek wat betreft de vakbekwaamheid van het personeel werkzaam in de slachthuizen dat dergelijke onverdoofde slachtingen uitvoert, waardoor de overeenstemming van de uiteindelijk beoogde regeling met verordening (EG) nr. 1099/2009 kan worden verwezenlijkt.

Anders is het echter voor het bijkomende voorstel van de gemachtigde om in het ontworpen artikel 16, § 2, tweede lid, de vermelding weg te laten van de offeraars die zijn gemachtigd door de vertegenwoordigers van een eredienst. Daarmee wordt reeds op het niveau van de wet van 14 augustus 1986 een inhoudelijke aanpassing nagestreefd, waarover de Vlaamse Regering zich eerst moet beraden, aangezien daarmee bij voorbaat wordt uitgesloten dat de slachtingen bedoeld in die bepaling enkel kunnen worden uitgevoerd door die offeraars. Het aldus aangepaste voorontwerp van decreet moet opnieuw aan de Raad van State om advies worden voorgelegd nadat de Vlaamse Regering zich met die aanpassing akkoord heeft verklaard.

Hoe dan ook zullen de uitvoeringsmaatregelen van de ontworpen delegaties door de Raad van State opnieuw worden onderzocht op hun overeenstemming met verordening (EG) nr. 1099/2009.

Artikel 27

18. Het ontworpen artikel 28 (artikel 27 van het voorontwerp) voorziet in de oprichting van een Proefdierencommissie door de Vlaamse Regering, die eveneens gemachtigd wordt om de samenstelling en de werking (lees: werkwijze) ervan te bepalen. Op de vraag of het de bedoeling is een vergoeding te geven aan de leden van de Proefdierencommissie of aan eventuele te raadplegen deskundigen en of de voormelde delegatie niet moet worden uitgebreid tot het regelen van dergelijke vergoedingen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“In artikel 38 van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren, zoals gewijzigd door het BVR van 17 februari 2017, is voorzien dat het lidmaatschap van de Proefdierencommissie onbezoldigd is en dat de leden van de Proefdierencommissie recht hebben op de terugbetaling van hun reiskosten conform het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006. Dit besluit werd vooraf voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Eventueel raadplegen van deskundigen is niet voorzien in de regelgeving. Bijgevolg zijn in dit kader ook geen vergoedingen voorzien.”

Ook indien de vergoeding beperkt is tot de terugbetaling van reiskosten, kan het zinvol zijn om te voorzien in een uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering, al klopt het dat voor een aldus beperkte vergoeding ook kan worden volstaan met de ontworpen delegatie met betrekking tot de werkwijze van de Proefdierencommissie.¹³

19. Tenzij het de bedoeling is dat de “middens van het wetenschappelijk en medisch onderzoek” de hele Proefdierencommissie vormen, schrijve men in het ontworpen artikel 28: “*Onder meer* de middens van het wetenschappelijk en medisch onderzoek zijn erin vertegenwoordigd” of, beter nog: “De Proefdierencommissie is *onder meer* samengesteld uit vertegenwoordigers van de wetenschappelijke en medische wereld”.¹⁴

20. In het ontworpen artikel 28 wordt bepaald dat de leden van de Proefdierencommissie zijn gebonden door het beroepsgeheim. Indien daarmee enkel het voorschrift van artikel 458 van het Strafwetboek in herinnering wordt gebracht wat betreft personen op wie dat artikel reeds wegens hun staat of beroep van toepassing is, is de ontworpen bepaling overbodig en kan ze beter worden weggelaten. Indien de stellers van het ontwerp met de ontworpen bepaling iets wensen toe te voegen aan die strafbepaling, moeten ze precies bepalen wat bijkomend strafbaar wordt gesteld en met welke strafmaat. Indien het ten slotte enkel de bedoeling zou zijn om te refereren aan een deontologische verplichting, zonder daar strafrechtelijke gevolgen aan te koppelen, kan beter worden bepaald dat de leden van de Proefdierencommissie verplicht zijn tot geheimhouding (wat betreft de geheimen die tijdens de werkzaamheden worden meegedeeld aan deze leden).

Artikel 29

21. Het ontworpen artikel 31 (artikel 29 van het voorontwerp) voorziet in de oprichting van een Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn door de Vlaamse Regering, die eveneens gemachtigd wordt om de samenstelling en de werking (lees: werkwijze) ervan te bepalen. Op de vraag of het de bedoeling is een vergoeding te geven aan de leden van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn of aan eventuele te raadplegen deskundigen en of de voormelde delegatie niet moet worden uitgebreid tot het regelen van dergelijke vergoedingen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 tot regeling van de samenstelling en de werking van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn, dat in werking is getreden op 8 januari 2016, is het lidmaatschap van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn onbezoldigd (...) (zie artikel 3, § 3 en artikel 4, § 3). De leden hebben recht op de terugbetaling van hun reiskosten conform de bepalingen van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 (zie artikel 3, § 3 en artikel 4, § 3). De eventuele reiskosten van de *ad hoc* deskundigen worden conform de bepalingen van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 terugbetaald (zie artikel 5). Dit besluit werd vooraf voor advies voorgelegd aan de Raad van State.”

¹³ Zie ook opmerking 21 wat betreft de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn (ontworpen artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 – artikel 29 van het voorontwerp).

¹⁴ Vgl. met de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn (ontworpen artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 – artikel 29 van het voorontwerp).

Ook indien de vergoeding beperkt is tot de terugbetaling van reiskosten, kan het zinvol zijn om te voorzien in een uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering, al klopt het dat voor een aldus beperkte vergoeding ook kan worden volstaan met de ontworpen delegatie met betrekking tot de werkwijze van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn.¹⁵

Artikel 32

22.1. Het ontworpen artikel 34, § 1, eerste en tweede lid (artikel 32, 1°, van het voorontwerp), luidt als volgt (cursivering aangebracht):

“§1. Onverminderd de ambtsbevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie worden overtredingen op deze wet en op de uitvoeringsbesluiten ervan en op de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten ter zake opgespoord en vastgesteld door:

1° de leden van de federale en lokale politie;

2° de statutaire en contractuele personeelsleden van de Dienst die worden aangewezen door de Vlaamse Regering.

Alleen de statutaire of contractuele dierenartsen van de Dienst zijn bevoegd om de misdrijven die in de laboratoria gepleegd zijn, op te sporen en vast te stellen.”

Vooreerst dient met betrekking tot deze bepaling te worden opgemerkt dat het Vlaamse Gewest in beginsel niet bevoegd is om de leden van de federale en de lokale politie te belasten met de vaststelling en de opsporing van misdrijven. Krachtens artikel 11, derde lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ kan de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie (en derhalve vaststellings- en opsporingsbevoegdheid) bij decreet enkel worden toegekend aan de “beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- en Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren”. Het is derhalve enkel met toepassing van artikel 10 van de genoemde bijzondere wet (impliciete bevoegdheden) dat de decreetgever de leden van de lokale en de federale politie zou kunnen belasten met de vaststelling en de opsporing van de betrokken overtredingen. Zo de stellers van het voorontwerp zich op dit laatste artikel zouden beroepen voor het ontworpen artikel 34, § 1, 1°, verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting uiteen te zetten waarom aan de toepassingsvoorwaarden van dat artikel is voldaan.

Voorts is het, onverminderd de vorige opmerking, niet duidelijk of met het ontworpen tweede lid, wat betreft de misdrijven die in laboratoria worden gepleegd, wordt beoogd om af te wijken van het gehele ontworpen eerste lid en bijgevolg om de leden van de federale en lokale politie en de officieren van gerechtelijke politie die geen deel uitmaken van de lokale en federale politie uit te sluiten van de opsporings- en vaststellingsbevoegdheid, dan wel of het enkel de bedoeling is om af te wijken van het ontworpen eerste lid, 2°, om de personeelsleden van de Dienst die geen dierenarts zijn van deze bevoegdheid uit te sluiten. De gemachtigde verklaarde in

¹⁵ Zie ook opmerking 18 wat betreft de Proefdierencommissie (ontworpen artikel 28 van de wet van 14 augustus 1986 – artikel 27 van het voorontwerp).

dit verband dat voor controles in laboratoria¹⁶ in het raam van de wet van 14 augustus 1986 een degelijke diergeneeskundige achtergrond nodig is en dat die controles daarom (exclusief) worden voorbehouden aan de dierenartsen van de Dienst, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid tot controle door andere personen in het raam van andere bevoegdheidsdomeinen.

Het instellen van een uitzondering op de opsporings- en vaststellingsbevoegdheid van personen die krachtens de federale regelgeving de hoedanigheid hebben van officier van gerechtelijke politie, zou eveneens slechts kunnen gebeuren op basis van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De Raad van State betwijfelt evenwel of in dit verband is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van dit artikel.

22.2. Krachtens artikel 11, derde lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ kan de decreetgever de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de betrokken gemeenschaps- of gewestregering of van openbare instellingen die onder hun toezicht ressorteren. Voor zover het de bedoeling is om deze hoedanigheid toe te kennen aan contractuele personeelsleden van de Dienst (bij het ontworpen artikel 34, §§ 1 en 4) moet een beroep worden gedaan op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarbij in de memorie van toelichting onder meer moet worden aangetoond dat het onmogelijk is om (voldoende) gekwalificeerde statutaire personeelsleden aan te wijzen die kunnen worden belast met de uitoefening van het toezicht op de naleving van de wet van 14 augustus 1986, naast het reeds bestaande toezicht door de politiediensten.

23. In het ontworpen artikel 34, § 2*bis* (artikel 32, 3°, van het voorontwerp) wordt gewag gemaakt van de mogelijkheid om vaststellingen te doen met audiovisuele middelen “[z]onder afbreuk te doen aan de regelgeving inzake privacy zoals onder meer bepaald door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en door de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en haar uitvoeringsbesluiten”. De vraag rijst of hierbij geen melding moet worden gemaakt van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, die vanaf 25 mei 2018 rechtstreeks toepasselijk is. De gemachtigde antwoordde daarop het volgende:

“Op 12 januari 2018 keurde de Vlaamse Regering het ‘voorontwerp van decreet houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ principieel goed. Dit voorontwerp werd voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Dit voorontwerp van decreet beoogt alle betrokken Vlaamse decreten in lijn te brengen met de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke

¹⁶ Wat evenwel niet geheel hetzelfde is als het vaststellen en het opsporen van misdrijven die in laboratoria zijn gepleegd, nu dit ook op andere wijzen dan door controles in laboratoria kan gebeuren.

personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna ‘algemene verordening gegevensbescherming’, afgekort als AVG).

In dit voorontwerp werden volgende bepalingen opgenomen die de bewuste artikelen in de Dierenwelzijnswet in overeenstemming brengen met de AVG:

‘(...)

Art. 136. In dezelfde wet, het laatst gewijzigd bij de wet van 7 februari 2014, wordt een artikel 34*bis* ingevoegd, dat luidt als volgt: ‘Art. 34*bis*. Met toepassing van artikel 23, lid 1, e) en h), van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) kunnen de bevoegde personeelsleden van de Dienst beslissen de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, niet toe te passen bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een onderzoek dat betrekking heeft op een welbepaalde natuurlijke persoon, als voldaan wordt aan de voorwaarden, vermeld in het tweede tot en met het zesde lid. De mogelijkheid, vermeld in het eerste lid, geldt alleen gedurende de periode waarin de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een controle, een onderzoek of de voorbereidende werkzaamheden die daarmee verband houden, in het kader van de decretale en reglementaire opdrachten van de bevoegde personeelsleden van de Dienst, en op voorwaarde dat de toepassing van de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot en met 22 van de voormelde verordening, nadelig is of kan zijn voor het onderzoek. Het bevoegde personeelslid van de Dienst moet de beslissing, vermeld in het eerste lid, in voorkomend geval rechtvaardigen op verzoek van de bevoegde toezichthoudende autoriteit op het vlak van gegevensbescherming.

Nadat het onderzoek afgesloten is, worden de rechten, vermeld in artikel 15 tot en met 22 van de voormelde verordening, in voorkomend geval conform artikel 12 van de voormelde verordening opnieuw toegepast. Als een dossier dat persoonsgegevens als vermeld in het eerste lid, bevat, is verzonden naar het Openbaar Ministerie en kan leiden tot activiteiten onder leiding van het Openbaar Ministerie of een onderzoeksrechter, en er onduidelijkheid is over het geheim van het onderzoek onder leiding van het Openbaar Ministerie of een onderzoeksrechter, mag het bevoegde personeelslid van de Dienst op verzoek van de betrokkene overeenkomstig artikel 15 tot en met 22 van de voormelde verordening pas antwoorden nadat het Openbaar Ministerie of, in voorkomend geval de onderzoeksrechter aan het bevoegde contractuele of statutaire personeelslid heeft bevestigd dat een antwoord het onderzoek niet in het gedrang brengt of kan brengen.

Als de betrokkene in het geval, vermeld in het eerste lid, tijdens de periode, vermeld in het tweede lid, een verzoek indient op basis van artikel 15 tot en met 22 van de voormelde verordening, verwijst het bevoegde personeelslid van de Dienst hem door naar de bevoegde toezichthoudende autoriteit op het vlak van gegevensbescherming. De bevoegde toezichthoudende autoriteit op het vlak van gegevensbescherming deelt uitsluitend aan de betrokkene mee dat de nodige verificaties zijn verricht.’”

De door de gemachtigde aangehaalde in te voegen bepaling neemt niet weg dat de verwijzing in het ontworpen artikel 34, § 2*bis*, onvolledig is en tot misverstanden kan leiden. Precies in lijn met de algemene werkwijze die ter zake wordt gehanteerd¹⁷ in het voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, waarover de Raad van State op 19 februari 2018 advies 62.834/3 heeft gegeven, kan in de ontworpen bepaling dan ook het best op algemene wijze worden verwezen naar “de regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen¹⁸ bij de verwerking van persoonsgegevens”, veeleer dan enkel naar de wet van 8 december 1992.

Artikel 33

24. Het ontworpen artikel 34*bis*, § 1, eerste lid (artikel 33 van het voorontwerp), luidt als volgt (cursivering aangebracht):

“§1. Met behoud van de toepassing van artikel 34 worden overtredingen op deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan en op de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten ter zake in *erkende* slachthuizen, grensinspectieposten, plaatsen van uitgang, en *inrichtingen die door de Vlaamse Regering erkend zijn*, vastgesteld door dierenartsen die door de Dienst aangesteld worden. De Vlaamse Regering bepaalt de opdrachten die de voormelde dierenartsen uitvoeren.”

Het woord “erkende” voor het woord “slachthuizen” wordt beter weggelaten om controles in plaatsen waar een slachthuis zonder erkenning zou worden uitgebaat, niet uit te sluiten. Om dezelfde reden kan in de plaats van “inrichtingen die door de Vlaamse Regering erkend zijn” beter worden geschreven “erkenningplichtige inrichtingen”.

25. Op de vraag of in dezelfde ontworpen bepaling niet beter gewag zou worden gemaakt van “dierenartsen die *daartoe* door de Dienst aangesteld worden”, om te vermijden dat verwarring ontstaat met dierenartsen die voor andere doeleinden door de Dienst worden aangesteld, antwoordde de gemachtigde bevestigend. Zij stemde ook in met de toevoeging van de vermelding dat het gaat om dierenartsen die geen deel uitmaken van de Dienst.

26. In het ontworpen artikel 34*bis*, § 2, eerste lid, zou het best een delegatie aan de Vlaamse Regering worden opgenomen om de wijze van vergoeding van de betrokken dierenartsen te bepalen.

¹⁷ Zie de uitleg ter zake in de memorie van toelichting bij dat voorontwerp van decreet.

¹⁸ In dat advies stemde de Raad van State in met de toevoeging van de woorden “van natuurlijke personen” aan de oorspronkelijke formulering, op voorstel van de gemachtigde.

27. Bij het ontworpen artikel 34*bis*, § 2, tweede lid, wordt een retributie ingesteld, die verschuldigd is door de slachthuizen en de inrichtingen vermeld in paragraaf 1 van dat artikel, “voor de opdrachten die uitgevoerd zijn door de dierenartsen die door de Dienst aangesteld zijn”. De vraag rijst of deze verplichte bijdrage effectief beantwoordt aan de kenmerken van een retributie als vermeld in artikel 173 van de Grondwet. Toezicht en inspecties die los van een of andere aanvraag van de heffingsplichtige worden verricht, zoals onder meer inspecties in het kader van het toezicht op de naleving van de wet van 14 augustus 1986 en haar uitvoeringsbesluiten en van eventuele EU-regelingen en die worden uitgevoerd in het belang van de volksgezondheid in het algemeen, kunnen niet worden beschouwd als een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd. Aangezien ze veeleer strekken tot de financiering van een overheidsinstantie, moeten ze worden beschouwd als een belasting, waarvan de essentiële elementen, zoals onder meer de heffingsgrondslag, bij wet moeten worden geregeld.¹⁹

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Het voorontwerp voorziet een wettelijke basis voor het heffen van retributies voor bepaalde controles in slachthuizen en inrichtingen erkend door de Vlaamse Regering in toepassing van de Dierenwelzijnswet. Het is inderdaad de bedoeling om deze retributies enkel te heffen voor een individuele prestatie t.o.v. de betrokkene. Deze beperking zit immers vervat in het gebruik van de term ‘retributie’. Uiteraard zal hier bij de opstelling van het uitvoeringsbesluit dan ook rekening mee gehouden worden en zal er ook op toegezien worden dat de vastgestelde bedragen een louter vergoedend karakter hebben.

Als voorbeeld kan hierbij verwezen worden naar het koninklijk besluit van 10 november 2015 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Dit besluit regelt de inning van retributies o.a. voor de controles die reglementair de aanwezigheid van het FAVV vereisen tijdens het verloop van de activiteiten en voor prestaties die gegenereerd worden door de daad of door het verzuim van de operator. Op basis van deze bepaling int het FAVV retributies o.a. voor het verplicht toezicht door het FAVV tijdens slachtactiviteiten en voor hercontroles naar aanleiding van eerder vastgestelde overtredingen.

Verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong, voorziet de verplichte aanwezigheid van een officiële dierenarts bij o.a. de antemortemkeuring in slachthuizen (Bijlage I, Sectie III, Hoofdstuk II, 1., a)). De taken van deze dierenarts bij de antemortemkeuring zijn beschreven in Bijlage I, Sectie I, Hoofdstuk II, B van de verordening. Hierin is beschreven dat alle dieren aan een antemortemkeuring onderworpen moeten worden, waarbij moet nagegaan worden of er ten aanzien van het gekeurde dier tekenen zijn die erop wijzen dat het welzijn geschaad is. Daar geen enkel dier kan geslacht worden vooraleer het een antemortemkeuring heeft ondergaan, gaat het om een dienst ten voordele van de uitbater van het slachthuis. Bovendien zijn deze diensten afhankelijk van de individuele situatie van het slachthuis daar zij o.m. afhangen van het aantal aangevoerde dieren, de uren waartussen dieren worden aangevoerd en het aantal dagen waarop geslacht wordt. Het is ook om deze redenen dat het FAVV een gelijkaardige retributie heft voor de gelijklopende postmortemkeuring in slachthuizen.

¹⁹ GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.3.

Voor inrichtingen erkend door de Vlaamse Regering moet onder meer gedacht worden aan retributies voor het inzetten van aangestelde dierenartsen in het kader van opvolging van inrichtingen waar voordien problemen werden vastgesteld, naar analogie van de retributies gevraagd door het FAVV voor controles gegenereerd door de daad of door het verzuim van de operator. Op deze manier kan een aanpak op maat georganiseerd worden om de uitbater van de betrokken inrichting zich te laten conformeren aan de regelgeving. Ook in dergelijke gevallen is er bijgevolg sprake van een individuele dienst ten aanzien van de betrokkene.”

De toelichting van de gemachtigde lijkt wel aannemelijk, maar dat neemt niet weg dat de Raad van State pas naar aanleiding van de uitvoering van de ontworpen bepaling zal kunnen uitmaken of de concrete bijdragen die worden ingevoegd effectief het karakter vertonen van retributies. Indien dat niet het geval zou blijken te zijn en de betrokken bijdragen als een belasting moeten worden beschouwd, zullen de essentiële kenmerken ervan bij decreet moeten worden vastgesteld. Indien tussen de bijdragen die de stellers voor ogen hebben al dergelijke gevallen voorkomen, is het erg raadzaam om ze nu reeds in de ontworpen regeling op te nemen.

Hoe dan ook blijkt het te gaan om verschillende retributies, voor verschillende soorten individualiseerbare diensten. In de ontworpen bepaling schrijve men dan ook “retributies” in plaats van “de retributie”.

Artikel 34

28.1. De vraag rijst op welke versie van artikel 36 van de wet van 14 augustus 1986 de stellers van het ontwerp zich hebben gebaseerd om artikel 34 van het voorontwerp op te stellen. Bij artikel 25, 6°, van de wet van 4 mei 1995 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren’ werd aan artikel 36 een 15° en een 16° toegevoegd, waarbij het 16° bestond uit twee leden. Blijkbaar is het de wetgever later ontgaan dat het ging om een tweede lid van artikel 36, 16°, en niet om een tweede lid van artikel 36, want in artikel 18 van de wet van 27 december 2012 ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES, diergezondheid en bescherming van de gezondheid van de gebruikers’ werden (verkeerdelijk) een 17° en een 18° toegevoegd *aan het eerste lid* van artikel 36.

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat men, naargelang de wettendatabank die men raadpleegt, een verschillende versie van artikel 36 van de wet van 14 augustus 1986 zal terugvinden, waarbij soms het oorspronkelijke tweede lid van artikel 36, 16°, als een tweede lid verschijnt na het 17° en het 18° van dat artikel. Allicht hebben de stellers van het ontwerp zich op die versie gebaseerd, want in artikel 34 van het voorontwerp wordt telkens verwezen naar het eerste lid van artikel 36 van de wet van 14 augustus 1986 en bovendien strekt artikel 34, 9°, van het voorontwerp ertoe een zin toe te voegen aan artikel 36, 16°, die precies overeenstemt met hetgeen bij de wet van 4 mei 1995 was geconcipieerd als een tweede lid van dat 16°, maar dat door de stellers van het ontwerp dus wordt beschouwd als een tweede lid van artikel 36, dat wordt opgeheven bij artikel 34, 10°, van het aan te nemen decreet.

Precies omwille van de rechtsonzekerheid die is ontstaan omtrent de juiste versie van artikel 36 en de verwarring die de ontworpen wijzigingsbepalingen onvermijdelijk zal doen ontstaan bij de bijwerking van wettendatabanken die uitgaan van een andere versie van dat artikel, is het raadzaam om artikel 36 in zijn geheel te vervangen.

28.2. De ontworpen toe te voegen zin aan artikel 36, [eerste lid,] 16°, luidt als volgt: “Die afwijkingen kunnen alleen worden verleend ter gelegenheid van feesten, jaarmarkten, wedstrijden en andere manifestaties met een professioneel of geassimileerd karakter.” Op de vraag wat precies wordt bedoeld met de woorden “professioneel of geassimileerd karakter”, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Als basisprincipe blijft het verboden om dieren als prijs, beloning of gift uit te loven of uit te reiken bij wedstrijden, verlotingen, weddenschappen of andere gelijkaardige evenementen. De ratio legis hierachter is dat de kans in dergelijke gevallen heel groot is [dat] de ‘winnaar’ vooraf helemaal niet van plan was om een dier in huis te halen en dat hij niet beschikt over de nodige kennis en mogelijkheden om dat dier op een goede manier te houden en te verzorgen. De gevolgen waren dan ook al te vaak nefast voor de betrokken dieren, denk maar aan de vissen die vroeger als prijs werden gegeven in het viskraam op de kermis en waarvan een heel deel enkele dagen later al dood was).

De deelnemers en bezoekers aan evenementen met een professioneel of geassimileerd karakter, zoals landbouwbeurzen en paardenwedstrijden, zijn over het algemeen beroepsmatig of vanuit een hobby sterk betrokken bij de context van het evenement. De kans dat de winnaar op dergelijke evenementen niet over de nodige kennis en installaties beschikt, is dan ook veel kleiner dan op algemene evenementen zoals kermissen, braderijen, ... De winnaar zal dan ook veel beter kunnen inschatten of het wijs is om het dier als prijs aan te nemen of niet (in praktijk worden afwijkingen enkel toegestaan als o.a. gegarandeerd wordt dat de winnaar de keuze krijgt tussen het dier of een andere prijs van gelijke waarde). Het risico op dierenwelzijnsproblemen is in deze context dan ook veel beperkter zodat afwijkingen in dit kader verantwoord kunnen worden.”

Die uitleg kan het best worden opgenomen in de memorie van toelichting.

Artikel 38

29. In het ontworpen artikel 42*bis*, § 2, vierde lid, (artikel 38 van het voorontwerp), wordt bepaald dat op het dwangbevel dat in dat artikel 42*bis* wordt geregeld, “de bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing [zijn]”. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De ontworpen bepalingen zijn geïnspireerd op en quasi identiek aan de artikelen 16.5.2 tot en met 16.5.4 van het hoofdstuk V ‘Inning en invordering van verschuldigde bedragen’ van Titel XVI van het DABM (Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid). Er werd geopteerd om een gelijkaardige regeling in te voeren in de Dierenwelzijnswet. Zo ook zijn de bepalingen waar u vragen bij stelt, nl. het van toepassing maken van deel V van het Gerechtelijk Wetboek, de bevoegdheid van de beslagrechter en tenslotte de bepaling over het voorrecht, geïnspireerd op titel XVI van het DABM.

De verwijzing naar deel V van het Gerechtelijk Wetboek is opgenomen in de meeste invorderingsprocedures binnen het Vlaamse Gewest, bijvoorbeeld het Energiedecreet of het Mestdecreet en zoals reeds gezegd het DABM. Op een door deze ambtenaar gevisieerd en uitvoerbaar verklaard dwangbevel kan met toepassing van het gemeenrechtelijk procesrecht worden overgegaan tot gedwongen tenuitvoerlegging en bewarend beslag. Deel V van het Gerechtelijk Wetboek bevat de regeling van de procedures rond het bewarend beslag en de tenuitvoerlegging die ook van toepassing blijven. Ook de bevoegdheid van de beslagrechter blijft behouden. Met de artikelen 38 tot en met 40 van het ontwerpdecreet wenst de decreetgever dus de volledige procedure duidelijk uiteen te zetten zonder aan de bevoegdheden van andere overheden te raken.”

Het is niet duidelijk wat met die verwijzing naar het Gerechtelijk Wetboek precies wordt bedoeld. Deel V van het Gerechtelijk Wetboek heeft immers betrekking op het bewarend beslag, de middelen tot tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak, en de collectieve schuldenregeling. Het dwangbevel is van een andere aard dan de titels waarop deel V betrekking heeft. Ofwel moet de betrokken verwijzing worden weggelaten, ofwel moet het ontwerp worden aangevuld met nadere bepalingen over dat dwangbevel.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT