



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.411/3
van 29 mei 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de erkenning van dierentuinen’

Op 27 april 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de erkenning van dierentuinen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 mei 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 Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 mei 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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een regeling in te voeren inzake de erkenning van dierentuinen, ter uitvoering van artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ en ter gedeeltelijke¹ omzetting in het interne recht van richtlijn 1999/22/EG van de Raad van 29 maart 1999 ‘betreffende het houden van wilde dieren in dierentuinen’.

Het ontwerp bepaalt het toepassingsgebied en definities (hoofdstuk 1), regelt de erkenningsprocedure (hoofdstuk 2) en bepaalt welke wijzigingen van gegevens gemeld moeten worden en wat de gevolgen zijn van een stopzetting van de activiteit (hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 4 worden de erkenningsvoorwaarden geregeld met betrekking tot huisvesting en uitrusting, verzorging, hygiëne en diergeneeskundige begeleiding. De aanvrager van een erkenning moet tevens informatie aan de bezoeker verschaffen, alsook een educatief programma opstellen. De dierentuin moet meewerken aan gecoördineerde internationale kweek- en uitwisselingsprogramma's, alsook een register of computerbestand bijhouden met bepaalde gegevens over elk dier of elke diergroep.

Hoofdstuk 5 bevat overgangs- en slotbepalingen. Het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 ‘betreffende de erkenning van dierentuinen’ wordt opgeheven. Het te nemen besluit treedt in werking op de eerste dag van de derde maand die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. In afwijking hiervan treedt hoofdstuk 4 in werking op de eerste dag van de twaalfde maand na die waarin het besluit in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, voor de inrichtingen die vóór de inwerkingtreding van het te nemen besluit al erkend zijn als dierentuin of een volledige aanvraag tot erkenning als dierentuin hebben ingediend.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 3, 9., 4 en 5, van de wet van 14 augustus 1986, in voorkomend geval gecombineerd met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

In wat volgt wordt die rechtsgrond nader toegelicht voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit.

¹ De gemachtigde verklaarde dat de artikelen 4, 7 en 8 van richtlijn 1999/22/EG reeds zijn omgezet door verscheidene bestaande bepalingen van de wet van 14 augustus 1986.

3.1. Artikel 2, 3° tot 6°, van het ontwerp bepaalt ter uitvoering van artikel 3, 9., van de wet van 14 augustus 1986 de inrichtingen waarop het ontworpen besluit niet van toepassing is. Bij die wetsbepaling wordt aan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) de bevoegdheid verleend om andere inrichtingen aan te wijzen dan degene vermeld in die bepaling zelf, die niet als dierentuin worden beschouwd en waarvoor geen erkenningsvoorwaarden kunnen worden vastgesteld ter uitvoering van artikel 5, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 (maar eventueel wel andere regels ter uitvoering van andere bepalingen van die wet).

Wat betreft artikel 2, 4°, van het ontwerp beschikt de Raad van State evenwel niet over het vereiste feitelijk inzicht om te kunnen uitmaken of de in bijlage 2 bij het ontwerp opgesomde diersoorten effectief beschouwd kunnen worden als “frequent gehouden soorten” bedoeld in de ontworpen bepaling en of geen andere diersoorten op de twee lijsten in deze bijlage zouden moeten worden opgenomen.

3.2. In artikel 3, 2°, van het ontwerp wordt een deel van de definitie hernomen van de term “dierentuin” die reeds voorkomt in artikel 3, 9., van de wet van 14 augustus 1986, met als toevoeging aan die definitie dat het gaat om inrichtingen die voor het publiek toegankelijk zijn gedurende zeven dagen of meer per jaar en met dien verstande dat de lijst van gedomesticeerde soorten in bijlage 1 bij het ontwerp wordt bepaald. De wet van 14 augustus 1986 bevat evenwel geen uitdrukkelijke machtiging om deze definitie aan te vullen, met uitzondering van de in opmerking 3.1 aangehaalde machtiging.

Het eerste aspect van de ontworpen toevoeging aan die definitie kan evenwel onder de laatstgenoemde machtiging worden gebracht, aangezien erdoor inrichtingen worden uitgezonderd die gedurende minder dan zeven dagen per jaar voor het publiek toegankelijk zijn.

Het tweede aspect (het nader bepalen van wat onder “gedomesticeerde dieren” moet worden verstaan) van de ontworpen toevoeging kan dan weer worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 3, 9., van de wet van 14 augustus 1986. Wat dat tweede aspect betreft, beschikt de Raad van State evenmin over het vereiste feitelijk inzicht om te kunnen uitmaken of de in bijlage 1 bij het ontwerp opgesomde diersoorten effectief beschouwd kunnen worden als “gedomesticeerde dieren” bedoeld in de ontworpen bepaling en of geen andere diersoorten op de drie lijsten in die bijlage 1 zouden moeten worden opgenomen.

3.3. Voor het regelen van de procedure voor de erkenning (artikelen 5, §§ 2 en 4, en 6, eerste en tweede lid, van het ontworpen besluit), van de wijze van betaling van de retributie (artikel 5, § 3, tweede lid), van de bekendmaking van de lijst van erkende dierentuinen en van de intrekkingen en schorsingen van de erkenningen (artikelen 6, derde lid, en 7, derde lid), van de schorsing of intrekking van erkenningen als niet langer aan de bij de wet en haar uitvoeringsbesluiten bepaalde voorwaarden is voldaan (artikel 7, eerste en tweede lid) en van de melding van wijzigingen en van de gevolgen van een stopzetting van de activiteit (artikel 8), kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986.

3.4. Artikel 5, § 3, eerste lid, van het ontworpen besluit heeft betrekking op de betaling van de “retributie die voortvloeit uit de erkenningsaanvraag”. Die bepaling vindt in principe rechtsgrond in artikel 5, § 3, tweede lid,² van de wet van 14 augustus 1986, op grond waarvan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) het bedrag vaststelt van de kosten voortvloeiend uit de erkenning, die ten laste zijn van de verzoekers.

Opdat de ontworpen bepaling ook effectief rechtsgrond zou kunnen vinden in deze wetsbepaling, is vereist dat de vastgestelde bijdragen daadwerkelijk beantwoorden aan de kenmerken van een retributie. Een retributie dient een geldelijke vergoeding te zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingplichtige verschuldigd is. Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

De bedragen van de retributies zijn dezelfde als in het koninklijk besluit van 10 augustus 1998, met als enig verschil dat de retributie van 250 euro volgens de ontworpen bepaling ook van toepassing is wanneer de verzameling reptielen bevat. De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende uitleg:

“De bedragen zijn naar onze inschatting inderdaad kostendekkend. IF gaf ook een positief advies. Een aantal maatregelen draagt ertoe bij de kosten voor het behandelen van een erkenningsaanvraag te beperken. Voor zoogdieren, vogels en reptielen gelden heel specifieke minimumnormen per diersoort, vastgelegd in 3 MB’s. Hierbij zijn onder meer minimumafmetingen voor binnen- en/of buitenverblijven vastgelegd voor een bepaald aantal dieren en een bijkomende oppervlakte igv bijkomende dieren.

In art. 5, § 4, 1^o, van het ontwerpbesluit is voorzien dat bij de erkenningsaanvraag een overzichtsplan van de diertuin met de afmetingen van elk dierenverblijf en met aanduiding van de functie van de verschillende lokalen gevoegd moet worden. Dit is in de huidige regelgeving niet voorzien. Tot op heden kan tijdens de voorbereiding van de controle dan ook nog geen inschatting gemaakt worden van de mate waarin de verblijven wel of niet voldoen aan de minimumnormen en moet tijdens de erkenningscontrole elk binnen- en buitenverblijf opgemeten worden. Daar de meeste verblijven geen mooie rechthoeken of vierkanten zijn, is het opmeten van de verblijven en het berekenen van de oppervlakte een zeer tijdrovende opdracht. Dit wordt ook verder bemoeilijkt door de aanwezigheid van vaak gevaarlijke dieren in de verblijven. De verplichting voor het indienen van een overzichtsplan met afmetingen van elk dierenverblijf en aanduiding van de functie van de verschillende lokalen zal dit werk heel wat eenvoudiger maken.

Voor de berekening van de totale benodigde oppervlakte voor het aantal aanwezige dieren geldt een behoorlijk ingewikkelde berekeningsformule. Er werd een informaticatool ontwikkeld die automatisch de benodigde afmetingen en bijkomende voorwaarden aangeeft wanneer het aantal dieren wordt ingegeven. Dit verkort het bepalen van de vereisten voor het verblijf aanzienlijk. Het vergemakkelijken van de verwerking van de erkenningsaanvraag beperkt ook de kostprijs ervan.”

² Artikel 5, § 3, van de wet van 14 augustus 1986 omvat twee leden met ongeveer dezelfde inhoud, zij het dat de Koning bij het tweede lid ook gemachtigd wordt om de bedragen vast te stellen van de kosten die de verzoeker moet betalen. Die wat ongelukkige situatie kan het best bij een volgende gelegenheid worden rechtgezet door het opheffen van het eerste lid.

Hoewel de Raad van State niet beschikt over de feitelijke kennis om de bedragen van de retributies op sluitende wijze te kunnen beoordelen, lijken die bedragen op het eerste gezicht in een redelijke verhouding te staan tot de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst.

3.5. Artikel 8, § 2, derde lid, van het ontworpen besluit bepaalt wat er moet gebeuren in het geval van stopzetting zonder overname van de activiteit door een nieuwe uitbater: de dieren moeten door de laatste uitbater en de verantwoordelijke goed worden verzorgd op hun oorspronkelijke locatie, conform artikel 4 van de wet van 14 augustus 1986, in afwachting dat ze worden overgebracht naar een definitieve bestemming.

De ontworpen bepaling lijkt niet te kunnen worden beschouwd als een erkenningsnorm of als een onderdeel van de erkenningsprocedure, zodat de vraag rijst welke rechtsgrond hiervoor voorhanden is. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Artikel 8, § 3, volgt uit artikel 4 van de Dierenwelzijnswet. De houder van de dieren blijft immers verantwoordelijk voor hun huisvesting en verzorging, ook al is de erkenning ingetrokken. Dat een intrekking van de erkenning ook een verwijdering van een belangrijk deel van de collectie met zich zal meebrengen, volgt uit artikel 3*bis* van de Dierenwelzijnswet. Soorten die niet zijn opgenomen op de lijst opgesteld in uitvoering van artikel 3*bis* mogen immers wel gehouden worden door dierentuinen, maar niet door particulieren (tenzij zij over een specifieke erkenning beschikken). De sluiting van de dierentuin zal dan ook als gevolg hebben dat de houder deze dieren simpelweg niet meer mag houden. Let wel, indien aan alle reglementaire voorwaarden is voldaan en de nodige garanties voor het dierenwelzijn aanwezig zijn, kan de “definitieve bestemming” er ook in bestaan dat het dier wordt overgedragen van de (niet meer bestaande) dierentuin naar bv de uitbater en verder aangehouden wordt als “huisdier”. Het doel van dit artikel is immers niet om alle dieren per se te verwijderen, maar wel om ervoor te zorgen dat ze in reglementaire omstandigheden gehouden worden en hun welzijn gegarandeerd wordt. Dit is ook standaard onderdeel van de controlepraktijk : wanneer een erkenning van bv een hondenkwekerij wordt ingetrokken, dan zal samen met de verantwoordelijke nagegaan worden in hoeverre de aanwezige dieren ter plaatse kunnen blijven en welke andere bestemmingen er mogelijk zijn teneinde een reglementaire situatie te creëren. Hiervoor dient de Dierenwelzijnswet niet gewijzigd te worden.”

In het licht van deze uitleg kan worden aangenomen dat voor de ontworpen bepaling kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met de artikelen 4 en 5 van de wet van 14 augustus 1986. Dat neemt niet weg dat het raadzaam is om bij een volgende gelegenheid te voorzien in een uitdrukkelijke rechtsgrond in die wet.

In dit verband moet overigens ook worden verwezen naar opmerking 8, wat betreft de overeenstemming met richtlijn 1999/22/EG.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Overeenstemming met richtlijn 1999/22/EG

4. In vergelijking met de definitie van de term “dierentuinen” in artikel 2 van richtlijn 1999/22/EG ontbreekt in artikel 3, 2°, van het ontwerp het woord “permanente” (inrichting). In artikel 3, 9., van de wet van 14 augustus 1986 komt dat woord evenmin voor. Het is aannemelijk dat wordt aangesloten op de definitie in de wet, maar toch verdient het aanbeveling om de wetsbepaling (en het te nemen besluit) bij een volgende gelegenheid volledig in overeenstemming te brengen met de richtlijnbeplating.

5. Op grond van artikel 4, lid 3, van richtlijn 1999/22/EG moet de vergunning de voorwaarden bevatten ter handhaving van de eisen bedoeld in artikel 3 ervan. Artikel 6 van het ontwerp lijkt onvolledig op dit vlak. De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“In Vlaanderen wordt uitvoering gegeven aan artikel 3 van de richtlijn door het voorliggende besluit en de uitvoeringsbesluiten ervan. De verwijzing in artikel 4, 3., van de richtlijn komt er bijgevolg op neer dat de dierentuin de reglementaire voorwaarden moet naleven, wat uiteraard de evidentie zelve is. Het klopt wel dat artikel 4, 3., zo gelezen kan worden dat op het erkenningsbewijs expliciet vermeld zou moeten worden dat de geldende regelgeving dient nageleefd worden. In deze lezing zou dit inderdaad eventueel toegevoegd kunnen worden aan artikel 6. M.i. volstaat het echter deze vermelding op te nemen op het erkenningsbewijs, zoals in praktijk ook gebeurt.”

Er zal in artikel 6 van het ontwerp moeten worden bepaald dat in het erkenningsbewijs een verwijzing voorkomt naar de erkenningsvoorwaarden opgenomen in hoofdstuk 4 van het te nemen besluit en de ministeriële besluiten ter uitvoering ervan.

6. Het ontwerp bevat op het eerste gezicht geen bepalingen ter omzetting van artikel 4, lid 5, van richtlijn 1999/22/EG. Die bepaling luidt als volgt:

“5. Indien de dierentuin niet over een overeenkomstig deze richtlijn verleende vergunning beschikt of indien niet is voldaan aan de vergunningsvoorwaarden:

a) wordt de dierentuin geheel of gedeeltelijk door de bevoegde instantie voor het publiek gesloten; en/of

b) wordt hij verplicht geheel of gedeeltelijk te voldoen aan specifieke vereisten die door de bevoegde instantie worden opgelegd om ervoor te zorgen dat aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan.

Ingeval binnen een passende, door de bevoegde instantie te bepalen termijn van ten hoogste twee jaar niet aan deze vereisten is voldaan, trekt de bevoegde instantie de vergunning in of wijzigt zij de vergunning en sluit zij de dierentuin geheel of gedeeltelijk.”

De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“Deze bepaling is enerzijds omgezet in artikel 7 van het ontwerpbesluit, en maakt anderzijds deel uit van de dagelijkse controlepraktijk. Net als voor elke controle in het kader van de dierenwelzijnsregelgeving zal, wanneer bij een controle in een dierentuin overtredingen worden vastgesteld, (meestal – dit geldt niet in die gevallen waar het

noodzakelijk is een onmiddellijk einde te maken aan de situatie en bv dieren in beslag genomen moeten worden) een termijn opgelegd worden waarbinnen de overtreder de nodige aanpassingen moet uitvoeren. Deze termijn wordt, vaak in overleg met de overtreder, geval per geval bepaald, rekening houdend met de aard van de overtreding, de impact ervan op het dierenwelzijn en de mogelijke oplossingen. Wordt hieraan geen of onvoldoende gevolg gegeven, dan kan de erkenning overeenkomstig artikel 7 geheel of gedeeltelijk geschorst of ingetrokken worden. Een schorsing of intrekking van de erkenning houdt sowieso een sluiting van (het betrokken deel van) de dierentuin in.”

6.1. Zoals de Raad van State reeds heeft uiteengezet in advies 56.208/3 van 4 juni 2014 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de erkenning van dierentuinen’,³ biedt de wet van 14 augustus 1986 geen rechtsgrond voor maatregelen als de (gehele of gedeeltelijke) sluiting van een dierentuin en het opleggen van “specifieke vereisten” wanneer niet aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan, ook niet met een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

De keuze om de voormelde richtlijnbevestiging niet (volledig) om te zetten, houdt allicht verband met dat rechtsgrondprobleem (zie evenwel opmerking 6.2). Dat neemt niet weg dat zo spoedig mogelijk de wet van 14 augustus 1986 moet worden aangepast om dergelijke maatregelen mogelijk te maken, hetzij rechtstreeks in de wet zelf, hetzij door te voorzien in een deugdelijke rechtsgrond die kan leiden tot een aanvulling van het te nemen besluit, wat dan uiteraard ook zo snel mogelijk doorgang moet vinden.

6.2. Uit de tweede alinea van de voormelde richtlijnbevestiging vloeit voort dat de vergunning van een dierentuin pas kan worden ingetrokken (en tot gehele of gedeeltelijke sluiting kan worden overgegaan) dan na het in acht nemen van een “passende” termijn van ten hoogste twee jaar waarbinnen de dierentuin aan de voormelde “specifieke vereisten” moet voldoen. In afwachting van een regeling inzake die specifieke vereisten (zie daarover opmerking 6.1) moet alvast uit de richtlijnbevestiging worden afgeleid dat de vaststelling dat niet is voldaan aan de erkenningsvoorwaarden, niet kan leiden tot een onmiddellijke intrekking of schorsing van de erkenning, maar dat een dierentuin een “passende” termijn moet worden gelaten om de vastgestelde tekortkomingen te remediëren (nogmaals, in afwachting van een regeling betreffende de “specifieke vereisten” die in dat geval kunnen worden opgelegd).

Artikel 7, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse minister bevoegd voor het dierenwelzijn (hierna: de minister) de erkenning “op ieder ogenblik” kan intrekken of schorsen. Die bepaling moet dan ook worden aangepast, bijvoorbeeld door te voorzien in een welbepaalde termijn of in een termijn die de minister binnen bepaalde grenzen kan bepalen (zodat rekening kan worden gehouden met de zwaarwichtigheid van de tekortkoming(en) en met de tijd die nodig zal zijn om ze te remediëren). Richtlijnbevestigingen kunnen nu eenmaal niet geacht worden op geldige wijze te zijn omgezet door een bestaande administratieve praktijk, zoals de gemachtigde die schetst.⁴

³ Dit ontwerp heeft geen doorgang meer gevonden vooraleer de bevoegdheidsoverdracht inzake dierenwelzijn naar de gewesten in werking is getreden op 1 juli 2014.

⁴ HvJ 6 mei 1980, zaak 102/79, *Commissie t. België*, punt 11.

7. Ook voor de omzetting van artikel 6 van richtlijn 1999/22/EG, dat bepalingen bevat met betrekking tot te nemen maatregelen in geval van sluiting van dieren tuinen, moet de wet van 14 augustus 1986 worden aangevuld met een omzettingsoepaling of een rechtsgrond om een latere omzetting in het ontworpen besluit mogelijk te maken.

Artikel 8, § 2, derde lid, van het ontwerp bepaalt weliswaar wat er moet gebeuren in het geval van stopzetting zonder overname van de activiteit door een nieuwe uitbater: de dieren moeten door de laatste uitbater en de verantwoordelijke goed worden verzorgd op hun oorspronkelijke locatie, conform artikel 4 van de wet van 14 augustus 1986, in afwachting dat ze worden overgebracht naar een definitieve bestemming.

Met het oog op een volledige omzetting van artikel 6 moet het toepassingsgebied van die bepaling echter worden verruimd tot de hypothese van een intrekking van de erkenning door de minister overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp.

Wat de rechtsgrond voor die (verruimde) bepaling betreft, wordt verwezen naar opmerking 3.5.

B. Overeenstemming met de dienstenrichtlijn

8. In advies 56.208/3 heeft de Raad van State het volgende uiteengezet aangaande de verenigbaarheid van het toenmalige ontwerp van koninklijk besluit met de dienstenrichtlijn (opmerking 10):

“Dieren tuinen moeten worden beschouwd als diensten in de zin van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (dienstenrichtlijn), zijnde ‘elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag’⁵ (thans artikel 57 VWEU). Het gegeven dat richtlijn 1999/22/EG net als het ontworpen besluit een andere doelstelling heeft (namelijk inzake dierenwelzijn) dan de dienstenrichtlijn, doet geen afbreuk aan die vaststelling.

De plicht om een vergunningsregeling in te stellen, vloeit reeds voort uit artikel 4 van richtlijn 1999/22/EG en uit artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986. Het instellen van een erkenningsplicht moet dan ook niet getoetst worden aan artikel 9 van de dienstenrichtlijn.⁶

Wat betreft de vaststelling van vergunningsvoorwaarden laat richtlijn 1999/22/EG een aanzienlijke beleidsruimte voor de lidstaten. Deze voorwaarden moeten daarom niet alleen getoetst worden aan artikel 3 van richtlijn 1999/22/EG, maar ook, in zoverre ze niet vervat zijn in de voormelde richtlijn bepaling, aan de artikelen 10 tot 12, 14 en 15 van de dienstenrichtlijn en aan de overeenkomstige, ter omzetting van die richtlijn genomen bepalingen van titel 1 van boek III van het Wetboek van economisch recht. Ook moet de vergunningsprocedure, voor de aspecten die niet geregeld zijn in richtlijn 1999/22/EG, getoetst worden aan artikel 13 van de dienstenrichtlijn en aan de overeenkomstige

⁵ Voetmoot 9 van het geciteerde advies: Zie artikel 4, 1), van de dienstenrichtlijn.

⁶ Voetmoot 10 van het geciteerde advies: Zie ook artikel 3, lid 1, van de dienstenrichtlijn over de voorrang van specifieke regelingen van Europees Unierecht.

bepalingen van titel 1 van boek III van het Wetboek van economisch recht. De ontworpen bepalingen met betrekking tot de erkenningsprocedure moeten overigens gecombineerd worden met de bepalingen van de voornoemde titel die op subsidiaire wijze de procedure voor het behandelen van vergunningsaanvragen en het verlenen van de vergunning regelen.”

Die toetsing moet ook gebeuren voor dit ontwerp.

Wat betreft het vereiste van de behandeling van de vergunningsaanvraag binnen een redelijke termijn, vervat in artikel 13, lid 3, van de dienstenrichtlijn, rijst de vraag of de termijn van 180 dagen waarin wordt voorzien bij artikel 6, tweede lid, van het ontwerp, als een redelijke termijn kan worden beschouwd. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De termijn van 180 dagen is noodzakelijk om het volledige dossier binnen de termijn af te werken. Voorafgaand aan de controle ter plaatse moet een uitgebreide analyse van het dossier gebeuren, waarbij voor elk verblijf en elke diersoort nagekeken dient te worden wat de vereisten zijn en of er problemen te verwachten zijn. Deze fase neemt enkele weken in beslag. Daarna volgt een controle ter plaatse. Voor een volledige controle van bv de Zoo van Antwerpen, zowel voor wat betreft de verblijven als voor wat betreft de administratieve kant, moet ongeveer 5 werkdagen gerekend worden, enkel en alleen voor de controle ter plaatse. Het grootste werk zit in de verwerking van de gegevens achteraf, waarbij de aanwezige situatie verblijf per verblijf en punt per punt moet afgetoetst worden aan de regelgeving. Vaak wordt in deze fase bijkomende informatie opgevraagd bij de dierentuin en worden opmerkingen doorgegeven zodat eventueel nog beperkte aanpassingen kunnen gebeuren om te voldoen aan de regelgeving. Hierbij moet rekening gehouden worden met de antwoordtermijn en de termijn voor het uitvoeren van de aanpassingen. Voor deze fase moet dan ook rekening gehouden worden met een termijn van verschillende weken. Hierna formuleert de dienst Dierenwelzijn zijn advies dat dan aan de minister wordt bezorgd. Op basis hiervan neemt hij zijn beslissing.

De ervaring leert dat er bij een eerste controle vaak problemen worden vastgesteld. De termijn van 180 dagen laat ruimte om bijkomende informatie op te vragen en beperkte aanpassingen te laten uitvoeren om alsnog tot een positief advies te kunnen komen. Een inkorting van deze termijn zou de verwerkingstijd voor de dienst Dierenwelzijn te scherp zetten, zodat bij de minste tekortkoming een negatief advies zou moeten afgeleverd worden, met een weigering van de erkenning tot gevolg. De termijn van 180 dagen is dan ook wel degelijk een redelijke termijn.

Uiteraard wordt deze termijn beschouwd als een maximale termijn en wordt de beslissing over de erkenningsaanvraag steeds zo snel mogelijk genomen.”

In het licht van die uitleg en rekening houdende met de omvang en de complexiteit van het onderzoek lijkt de termijn van 180 dagen wel als redelijk te kunnen worden beschouwd. In het *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn* van de Europese Commissie⁷ wordt daarover het volgende vermeld (p. 29):

“Wat als een redelijke termijn kan worden beschouwd voor een bepaald type vergunningprocedure hangt af van de gecompliceerdheid van de procedure en de aangelegenheden die daarmee verband houden, en het is duidelijk dat lidstaten voor verschillende soorten vergunningstelsels met verschillende termijnen kunnen werken.”

C. Overname of parafrasering van hogere rechtsnormen

9. In sommige bepalingen van het ontwerp worden bepalingen opgenomen die reeds zijn vervat in de wet van 14 augustus 1986. Dit is het geval voor de artikelen 2, 1^o en 2^o,⁸ artikel 3, 2^o (*partim*),⁹ artikel 5, § 1,¹⁰ en artikel 7, eerste lid (*partim*),¹¹ van het ontwerp.

Bepalingen die enkel een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafaseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

D. Delegaties van verordenende bevoegdheid aan de minister

10. Het ontwerp bevat een aantal delegaties van verordenende bevoegdheid aan de minister. Dergelijke delegaties zijn enkel aanvaardbaar indien ze betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

10.1. Bij artikel 21, vierde lid, van het ontwerp wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om voorwaarden vast te stellen wat betreft het aantal personeelsleden en de opleiding van die personeelsleden. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Deze delegatie heeft tot doel te garanderen dat voldoende personeel met de juiste kennis aanwezig is voor een correcte verzorging van de dieren. Het algemene kader voor

⁷ <https://publications.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715/language-nl>.

⁸ Zie artikel 3, 9., van de wet van 14 augustus 1987.

⁹ Zie artikel 3, 9., van de wet van 14 augustus 1987.

¹⁰ Zie artikel 5, § 1, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1987.

¹¹ Zie artikel 5, § 4, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1987.

deze delegatie wordt vastgelegd in de leden 1 tem 3 van het ontworpen artikel 21. Hierbij wordt reeds voorzien dat voldoende bekwaam personeel aanwezig moet zijn en wordt opgesomd over welke materies die personeelsleden kennis moeten hebben. Het is binnen deze grenzen dat de minister nadere voorwaarden kan opleggen. Het gaat hierbij dan ook om detailmatige aangelegenheden.”

Met deze zienswijze kan worden ingestemd, maar duidelijkheidshalve kan beter worden bepaald dat de minister ter zake *nadere* voorwaarden kan vaststellen, zodat het duidelijk is dat hij enkel kan optreden binnen het kader van hetgeen wordt bepaald in artikel 21, eerste tot derde lid, van het ontwerp.

10.2. Bij artikel 36, tweede lid, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd een lijst vast te stellen van soorten waarvan het kweken in dierentuinen verboden of beperkt kan worden. Op de vraag welke criteria de minister hierbij kan hanteren, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Dierenwelzijn is hierbij het leidende criterium. Het kan hierbij dan gaan bv om diersoorten die te moeilijk houdbaar blijken in dierentuinen, om bepaalde genetische lijnen die al te veel genetische afwijkingen blijken te dragen, soorten waarvan een dermate groot overaanbod bestaat dat nieuwe dieren niet langer geplaatst kunnen worden, ...”

Er kan worden overwogen om dergelijke criteria op te nemen in de ontworpen machtiging.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. Gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3 tot 3.5, moet in het tweede lid van de aanhef ook verwezen worden naar de artikelen 3, 9., en 4 van de wet van 14 augustus 1986.

Bijlagen 3 en 4

12. In omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’ (nr. 130) wordt het volgende uiteengezet aangaande de vastlegging van formulieren zoals die in de bijlagen 3 en 4 bij het ontwerp:

“De Vlaamse Regering heeft op 5 mei 2006 beslist dat systematisch moet worden vermeden in een besluit of een decreet de verplichting op te leggen om een bepaald formulier te gebruiken of een model van formulier vast te leggen. Meestal is het voldoende om de voorwaarden en de informatie die de overheid nodig heeft, in het dispositief op te sommen, zonder het formulier zelf als bijlage bij de regelgevende tekst te voegen.

Als het om de een of andere reden toch nodig is om een formulier in een besluit te verankeren, verdient het aanbeveling om de bevoegde minister te machtigen het model bij ministerieel besluit vast te stellen.

(...)"

De stellers moeten beoordelen of het in het licht van die aanbeveling zinvol is om de betrokken formulieren te handhaven als bijlagen bij het ontwerp.

13. In elk geval zou in bijlage 4 rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat het erin opgenomen contract tussen de verantwoordelijke van de dierentuin en een dierenarts gesloten wordt met een diergeneeskundige rechtspersoon, en niet met een dierenarts die een natuurlijke persoon is. Na de vermelding "voor- en achternaam" bij de gegevens van de dierenarts zouden dan ook het best de woorden "of naam van de diergeneeskundige rechtspersoon" worden opgenomen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT