



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.440/3
van 4 juni 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
het welzijn van in gevangenschap gehouden roofvogels’

Op 3 mei 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 het welzijn van in gevangenschap gehouden roofvogels’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 mei 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juni 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 normen uit te vaardigen inzake het welzijn van in gevangenschap gehouden roofvogels, met uitzondering van roofvogels gehouden in dierentuinen. De normen zijn gericht tot de verantwoordelijke, namelijk de natuurlijke persoon, eigenaar of houder van een roofvogel, die er gewoonlijk een onmiddellijk beheer of toezicht op uitoefent (artikelen 1, 4^o, en 2 van het ontwerp).

De normen hebben betrekking op de verzorging van de roofvogels, de huisvesting, het aangebonden huisvesten van de vogels, het bekwaamheidsattest waarover de verantwoordelijke die een roofvogel aangebonden huisvest, tijdens training voor jacht en vrije vluchten moet beschikken en dat wordt uitgereikt door een daartoe erkende vereniging, de identificatie van aangebonden roofvogels, roofvogeldemonstraties, het transport en de informatie die bij de verhandeling van een roofvogel moet worden gegeven.

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 4, § 4,¹ 6, §§ 1 en 2, 10² en 13, § 1, 1, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.

Voor sommige bepalingen, waaronder de artikelen 4 tot 6 van het ontworpen besluit, die geen directe rechtsgrond vinden in de voormelde wet, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, van de wet van 14 augustus 1986.

Voor enkele bepalingen wordt de rechtsgrond nader toegelicht in wat volgt.

3.1. In artikel 7, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp wordt onder meer bepaald dat de verblijven zo gebouwd moeten zijn dat ontsnappen onmogelijk is. Een dergelijke bepaling kan niet worden ingepast in artikel 4, § 4, van de wet van 14 augustus 1986, nu ermee niet in de eerste plaats de bescherming van het dier lijkt te worden beoogd. De gemachtigde betoogde evenwel dat

¹ Gelezen in samenhang met de paragrafen 2 en 3 van dat artikel.

² De voorwaarden die worden opgelegd aan de verhandeling van dieren, hebben betrekking op de informatie aan de koper, hetgeen een van de voorwaarden is, vermeld in artikel 10, tweede zin.

het toch gaat om een beschermende maatregel die ingegeven is door overwegingen van dierenwelzijn:

“Het voorkomen van ontsnappingen is om meerdere redenen een beschermende maatregel. Zo leveren ontsnappingen vaak kwetsuren op. Verder zijn dieren die in gevangenschap zijn opgegroeid onvoldoende gewapend om in het wild te kunnen overleven. Jongen van wilde roofvogels die met de hand worden grootgebracht om nadien terug vrijgelaten te worden, moet immers actief aangeleerd worden om te jagen vooraleer zij worden gelost, zo niet is de kans zeer groot dat zij niet aan voldoende voeder raken. Terechtkomen in een vreemde omgeving, zonder vlot beschikbaar voeder, is voor een dier altijd een stresserende ervaring. Wordt de vogel nadien opnieuw gevangen, dan is ook dat weer een erg stresserende ervaring.”

Gelet op deze uitleg kan worden aangenomen dat voor de ontworpen bepaling kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, van de wet van 14 augustus 1986.

3.2. De artikelen 16, eerste lid, eerste zin, en tweede lid, en 17 van het ontwerp regelen het bekwaamheidsattest waarover de verantwoordelijke moet beschikken die een roofvogel aangebonden huisvest tijdens training voor jacht en vrije vluchten. Dat bekwaamheidsattest wordt afgeleverd (lees: uitgereikt) door een vereniging die daartoe erkend moet worden en die ten minste jaarlijks een examen organiseert waarin ten minste een aantal thema's aan bod moeten komen.

De gemachtigde opperde dat de rechtsgrond voor deze ontworpen bepalingen kan worden gevonden in de artikelen 4, § 4,³ en 6, § 2, tweede zin, van de wet van 14 augustus 1986, alsook in de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, van dezelfde wet. Die bepalingen maken evenwel geen melding van een verplichting om te beschikken over een bekwaamheidsattest of over enige andere soort vergunning voor het houden van of huisvesten van dieren. In artikel 6, § 2, van de wet wordt weliswaar gewag gemaakt van bekwaamheidsvoorwaarden die kunnen worden opgelegd, maar die betreffen enkel personen die dieren houden en verzorgen die tot vermaak van het publiek worden gebruikt op kermissen, wedstrijden en bij andere gelegenheden. Het bekwaamheidsattest in de ontworpen bepalingen is evenwel niet daartoe beperkt.

De conclusie is dan ook dat de artikelen 16 en 17 enkel doorgang kunnen vinden indien het toepassingsgebied ervan uitdrukkelijk beperkt is tot de zo-even vermelde personen, in welk geval de rechtsgrond ervoor wordt geboden door artikel 6, § 2, van de wet van 14 augustus 1986. Indien die beperking niet strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, kunnen de ontworpen bepalingen pas doorgang vinden dan nadat ervoor een uitdrukkelijke rechtsgrond is gecreëerd in de voormelde wet.

3.3. Artikel 18 van het ontwerp bepaalt dat elke aangebonden roofvogel geïdentificeerd moet zijn aan de hand van een ring of een plaatje met daarop het telefoonnummer van zijn verantwoordelijke.

³ Gelezen in samenhang met paragraaf 2 van dat artikel.

De gemachtigde betoogde dat de rechtsgrond voor deze ontworpen bepaling kan worden gevonden in artikel 4, § 4,⁴ van de wet van 14 augustus 1986, alsook in de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 4, § 1, van dezelfde wet. Die bepalingen maken evenwel geen melding van de identificatie van dieren. Er is dan ook geen rechtsgrond voor de ontworpen bepaling, die enkel doorgang kan vinden indien alsnog een dergelijke rechtsgrond wordt gecreëerd in de voormelde wet.⁵

3.4. De artikelen 19 en 20 van het ontwerp bevatten bepalingen met betrekking tot roofvogeldemonstraties. Aangezien kan worden aangenomen dat dergelijke roofvogeldemonstraties kunnen worden gelijkgesteld, enerzijds met tentoonstellingen en anderzijds met wedstrijden of andere gelegenheden waarbij de betrokken roofvogels “tot vermaak van het publiek” worden gebruikt,⁶ wordt de rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen geboden door artikel 6, §§ 1 en 2, van de wet van 14 augustus 1986.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het staat niet ondubbelzinnig vast wat onder de term “roofvogels” moet worden begrepen. Uit de omschrijving van de term in Wikipedia kan worden afgeleid dat ermee wordt verwezen naar vogels die behoren tot de orden *Accipitriformes* (waaronder de havikachtigen en de visarenden) en *Falconiformes* (valkachtigen). Die twee orden omvatten evenwel niet de orde *Strigiformes* (uilen), die als nachtroofvogels worden beschouwd en die blijkens hetgeen met betrekking tot de verblijven wordt bepaald in tabel 2 van de bijlage bij het ontworpen besluit ook onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vallen. Aangezien de normale spraakgebruikelijke betekenis van het woord tot verwarring kan leiden met betrekking tot de draagwijdte van voorschriften die strafrechtelijk beteugeld worden, kan beter een definitie worden opgenomen in het ontwerp, waarin dan kan worden verwezen naar de soorten vermeld in de bijlage bij het ontworpen besluit (die enkel betrekking heeft op de verblijven voor de erin vermelde soorten) of waarin op meer algemene wijze naar de voormelde orden wordt verwezen. Dat laatste is in het bijzonder aan te bevelen indien de ontworpen regeling een ruimer toepassingsgebied zou hebben dan de soorten vermeld in de bijlage.

5.1. De ontworpen regeling vertoont belangrijke verschilpunten met de regeling voor het houden van roofvogels in dierentuinen.⁷ De gemachtigde verstreekte de volgende

⁴ Gelezen in samenhang met paragraaf 2 van dat artikel.

⁵ Enkel indien die identificatie betrekking zou hebben op de verhandeling van de betrokken dieren, zou de rechtsgrond ervoor kunnen worden gevonden in artikel 10 van de wet van 14 augustus 1986. Dat lijkt echter onwaarschijnlijk en wordt in elk geval niet met zoveel woorden bepaald.

⁶ Zoals ook uitdrukkelijk wordt vermeld in de definitie in artikel 2, 3°, van het ontwerp.

⁷ Zie het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 ‘betreffende de erkenning van dierentuinen’, dat zal worden vervangen bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de erkenning van dierentuinen’, waarover de Raad van State op 29 mei 2018 advies 63.411/3 heeft gegeven. Zie ook tabel IV (“Minimumvoorwaarden voor het houden van roofvogels voor vlucht- en valkerijdemostraties in dierentuinen”) van de bijlage bij het ministerieel besluit van 7 juni 2000 ‘tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van vogels in dierentuinen’, genomen ter uitvoering van het voormelde koninklijk besluit.

verantwoording voor deze verschillende behandeling van het houden van roofvogels binnen en buiten dierentuinen:

“Dierentuinen hebben onder meer een wettelijke educatieverplichting, waarbij zij bezoekers moeten informeren, onder meer over de biologische en ecologische context waarin de dieren in hun natuurlijk milieu leven. Deze educatieve boodschap wordt niet enkel overgebracht door middel van klassieke communicatiemiddelen (bordjes, ...), maar ook door de bouw en inrichting van de verblijven. Dit heeft dan ook een weerslag op hoe verblijven in dierentuinen er moeten uitzien. Dierentuinen verschillen dan ook dermate van andere houders dat deze niet met elkaar te vergelijken zijn. Bijgevolg dienen zij niet noodzakelijk onderworpen te worden aan dezelfde voorwaarden. Zo is bv ook richtlijn 1999/22/EG van de Raad van 29 maart 1999 betreffende het houden van wilde dieren in dierentuinen, uitsluitend van toepassing op dierentuinen en niet op andere houders.”

5.2. Het verbod om roofvogeldemonstraties te organiseren buiten “evenementen gericht op dieren of samenkomsten van roofvogelhouders, roofvogeltentoonstellingen, educatieve of culturele evenementen in verband met geschiedenis, jacht en natuur”, houdt eveneens een verschillende behandeling in, die door de gemachtigde als volgt werd verantwoord:

“Elke omstandigheid waarbij roofvogels uit hun vertrouwde omgeving gehaald worden en in een vreemde omgeving worden ondergebracht, is een bron van stress en mogelijke aantasting van het dierenwelzijn. Om deze reden is het aangewezen om roofvogeldemonstraties te beperken tot die evenementen die vanuit het thema van het evenement zelf reeds een link hebben met roofvogels. Op dergelijke evenementen wordt de omgeving voor de dieren immers afgestemd op de dieren en zijn de dieren niet louter een showstuk.

Bovendien is het tonen van dieren op allerhande evenementen een mogelijke bron van impulsaankopen (ook indirect) en van misvattingen over de makkelijke houdbaarheid van de dieren. Tijdens evenementen die geen enkele link hebben met roofvogels is dit risico duidelijk groter daar de dieren tijdens dergelijke evenementen worden losgetrokken van hun welzijns- en historische context.

Evenementen gericht op dieren, samenkomsten van roofvogelhouders, roofvogeltentoonstellingen en educatieve of culturele evenementen in verband met geschiedenis, jacht en natuur verschillen wezenlijk van andere evenementen doordat zij een ruime context bieden waarbinnen de roofvogeldemonstratie kan plaatsvinden. Door de aard van die evenementen zelf worden de eigenschappen van de dieren reeds grotendeels geduid, waardoor ook de specificiteit van de dieren, en de gevolgen hiervan voor het houden ervan, duidelijk benadrukt wordt. Door dit onderscheid zijn de genoemde evenementen voldoende verschillend van andere evenementen om een verschillende behandeling te verantwoorden.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 14

6. In artikel 14, derde zin, van het ontwerp wordt bepaald dat de lijn waarmee een roofvogel wordt aangeboden, niet langer dan anderhalve meter mag zijn “om kwetsuren en beschadiging van het verenkleed te vermijden”. Met die laatste zinsnede wordt enkel verwezen naar de doelstelling van het voorschrift, zonder dat iets wordt toegevoegd aan de normatieve waarde ervan. Die zinsnede moet dan ook worden weggelaten.

Artikel 24

7. In de overgangsbepaling vervat in artikel 24, tweede lid, van het ontwerp wordt verwezen naar “de richtlijnen inzake de minimale afmetingen voor dierenverblijven voor nachtroofvogels vermeld in het advies van de Raad voor Dierenwelzijn van 8 oktober 2009”. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Nachtroofvogels zijn uilen. De voorgestelde normen voor deze soorten zijn in het advies van de Raad voor Dierenwelzijn opgenomen in bijlage 2 bij het advies.

De normen voor nachtroofvogels voorzien in het ontwerp zijn groter dan deze in het advies van de Raad. Nadat de Raad zijn advies had uitgebracht, werd vastgesteld dat er een onverklaarbare discrepantie bestaat tussen de normen die de Raad voorstelde voor dagroofvogels en die voor nachtroofvogels, waarbij de normen voor dagroofvogels verhoudingsgewijs hoger liggen dan die voor nachtroofvogels. Daarom werden de normen in de ontworpen regeling voor beide groepen gelijk getrokken, tot op het niveau van de voorgestelde normen voor dagroofvogels. De normen voor dagroofvogels in het ontwerp zijn dan ook gelijk aan deze voorgesteld door de Raad, terwijl deze voor de nachtroofvogels hoger liggen dan in het advies van de Raad.

Na de publicatie van het advies van de Raad voor Dierenwelzijn hebben verschillende roofvogelhouders bij de bouw van nieuwe kooien en de aanpassing van bestaande kooien rekening gehouden met de normen zoals voorgesteld door de Raad voor Dierenwelzijn. Voor dagroofvogels beantwoorden deze kooien dan aan de normen in het voorliggende ontwerp, voor nachtroofvogels echter niet. Om diegenen die geïnvesteerd hebben in verblijven die voldoen aan het advies niet te straffen door onmiddellijk opnieuw aanpassingen te moeten uitvoeren naar aanleiding van deze regelgeving, wordt een bijkomende overgangstermijn voorzien voor die kooien voor nachtroofvogels die werden gebouwd na publicatie van het advies en die wel voldoen aan de voorwaarden van het advies van de Raad voor Dierenwelzijn. Wellicht kan de overgangsbepaling eventueel geherformuleerd worden als volgt :

‘De dierenverblijven voor nachtroofvogels die gebouwd zijn tussen 8 oktober 2009 en de datum van publicatie van dit besluit en [die] beantwoorden aan de voorwaarden, vermeld in bijlage 2 (...) bij dit besluit (...), voldoen uiterlijk tegen 1 januari 2023 aan de verplichting, vermeld in artikel 7, tweede lid, van dit besluit.’

In dat geval dient in artikel 7, tweede lid, van het ontworpen besluit ‘de bijlage’ vervangen te worden door ‘bijlage 1’, moet de huidige bijlage bij het ontwerp [v]ernummerd worden naar bijlage 1 en moet een bijlage 2 ingevoegd worden die de

normen zoals voorgesteld in bijlage 2 bij het advies van de Raad voor Dierenwelzijn overneemt.”

Met dat voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd, althans indien wordt verwezen naar “de datum van inwerkingtreding van dit besluit” in plaats van naar “de datum van publicatie van dit besluit”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT