



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.020/3
van 16 november 2018

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende een verbod op het houden van pelsdieren en op het
houden van dieren voor de productie van foie gras door middel
van dwangvoeding’

Op 23 juli 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, van rechtswege verlengd tot 6 september 2018,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende een verbod op het houden van pelsdieren en op het houden van dieren voor de productie van foie gras door middel van dwangvoeding’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 september 2018 en op 2 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het voorontwerp heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt er enerzijds toe om in de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ een artikel *9bis* in te voegen, waarbij het opstarten, exploiteren of aanhouden van houderijen waar pelsdieren worden gehouden, wordt verboden (artikel 4 van het voorontwerp). De exploitatie van bestaande pelsdierhouderijen kan onder bepaalde voorwaarden worden voortgezet tot 30 november 2023. Het voorontwerp bepaalt dat die houderijen op verzoek van de Dienst² gegevens moeten meedelen omtrent het aantal pelsdieren dat in de aanwezige installaties maximaal gehouden kan worden en de plaats of plaatsen waar dit gebeurt (artikel 5). De Vlaamse Regering wordt gemachtigd vergoedingen toe te kennen in geval van een bedrijfsstopzetting of een bedrijfsreconversie voor 1 december 2023 (artikel 6).

Anderzijds wordt een verbod ingevoerd voor het opstarten, exploiteren of aanhouden van houderijen waar dieren gehouden worden voor de productie van foie gras door middel van dwangvoeding (artikel 8). Onder analoge voorwaarden als voor de bestaande pelsdierhouderijen, kunnen bestaande activiteiten voortgezet worden tot 30 november 2023. Het voorontwerp bepaalt ook hier dat bestaande houderijen bepaalde gegevens moeten bezorgen op verzoek van de Dienst (artikel 9). Tevens wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om vergoedingen toe te kennen in geval van bedrijfsstopzetting of bedrijfsreconversie voor 1 december 2023 (artikel 10).

Het aan te nemen decreet treedt in werking tien dagen na de bekendmaking ervan, met uitzondering van artikel 11, 2°, dat in werking treedt op 1 december 2023 (artikel 12).

VORMVEREISTEN

3. Luidens artikel 11, § 2, eerste lid, 1°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen’ verzoekt de Vlaamse Regering de Raad om

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

² Dit is de door de Vlaamse Regering aangewezen dienst die bevoegd is voor dierenwelzijn (artikel 3, 23, van de wet van 14 augustus 1986).

sociaal-economisch overleg te plegen over alle voorontwerpen van decreet die een sociaal-economische dimensie hebben, uitgezonderd de voorontwerpen van decreet betreffende de begrotingen en de voorontwerpen van decreet die aan de Raad worden voorgelegd ingevolge artikel 20 van hetzelfde decreet.

Volgens de gemachtigde zal dat advies nog gevraagd worden.

4. Gevraagd of het voorontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het ontwerp werd niet aangemeld bij de Europese Commissie. Het bevat immers enkel een machtiging aan de Vlaamse Regering om een vergoedingsstelsel uit te werken, en het algemene kader voor dit stelsel. Om ook daadwerkelijk vergoedingen te kunnen toekennen, is uiteraard nog een uitvoeringsbesluit nodig. Waar nodig zal dit uitvoeringsbesluit aangemeld worden bij de Europese Commissie.

Het ontwerpdecreet is gebaseerd op het landinrichtingsdecreet, dat identieke bepalingen bevat. Ook dat decreet werd niet aangemeld bij de Europese Commissie, het uitvoeringsbesluit waar nodig uiteraard wel. Deze werkwijze heeft niet tot opmerkingen van de Commissie geleid.”

Het voorontwerp bevat niettemin reeds het principe dat bij een bedrijfsstopzetting of een bedrijfsreconversie voor 1 december 2023, vergoedingen zullen worden toegekend en de basisvoorwaarden daarvoor. Aanmelding is dan vereist, tenzij het voorontwerp onder een vrijstellingsregeling³ valt en aan alle voorwaarden van de betrokken vrijstellingsregeling is voldaan.

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Bij de ontworpen artikelen *9bis* en *9quinquies* van de wet van 14 augustus 1986 wordt het houden van dieren voor het verkrijgen van pels en voor de productie van foie gras door middel van dwangvoeding verboden. Volgens de gemachtigde zijn deze verboden te beschouwen als strengere maatregelen dan hetgeen voortvloeit uit de artikelen 3, 4.1 en 6 van de Europese Overeenkomst ‘inzake de bescherming van dieren in veehouderijen’, opgemaakt te

³ Zoals bijvoorbeeld in verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de minimissteun’.

Straatsburg op 10 maart 1976 (hierna: de Overeenkomst), goedgekeurd bij wet van 11 juli 1979.⁴⁻⁵

Ook al bevat de Overeenkomst geen uitdrukkelijke bepaling over de voorrang van strengere internrechtelijke maatregelen, toch kan, mede gelet op de algemene doelstelling en de context van de Overeenkomst, worden aangenomen dat de ontworpen verboden op het houden van pelsdieren en op dwangvoederen ermee verenigbaar zijn.

Die conclusie wordt versterkt door drie aanbevelingen die zijn aangenomen op grond van artikel 9 van de Overeenkomst.⁶

In de aanbeveling ‘*concerning fur animals*’, aangenomen door het Vast Comité op 22 juni 1999,⁷ wordt gewezen op de bijzondere welzijnsproblematiek van pelsdieren: “*Aware that in contrast to the animals which over thousands of generations have been kept for farming purposes, animals kept for the production of fur belong to species which have only been farmed more recently and which have had less opportunity to adapt to farm conditions*”.

In de aanbeveling ‘*concerning domestic geese (Anser Anser F. Domesticus, Anser Cygnoides F. Domesticus) and their crossbreeds*’, aangenomen door het Vast Comité op 22 juni 1999,⁸ wordt in overweging 8 gewezen op de problemen inzake dierenwelzijn die rijzen bij bepaalde praktijken bij de productie van foie gras: “*Aware of the welfare problems connected to certain practices in the production of foie gras which do not meet the requirements of the Convention, and anxious to encourage research on welfare aspects and alternative methods with a view to ensuring a further examination of this question; mindful of the need, in the meantime, to solve the welfare problems by modifying these production practices*”.

In artikel 17, lid 1, laatste zin, van dezelfde aanbeveling wordt het volgende bepaald: “*Methods of feeding and feed additives which cause distress, injury or disease to the geese or may result in development of physical or physiological conditions detrimental to their health and welfare shall not be permitted.*” In de aanbeveling ‘*concerning domestic ducks (Anas*

⁴ Wet van 11 juli 1979 ‘houdende goedkeuring van de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van dieren in veehouderijen, opgemaakt te Straatsburg op 10 maart 1976’.

⁵ Het Protocol ‘tot wijziging van de Europese overeenkomst inzake de bescherming van de dieren in veehouderijen’, gedaan te Straatsburg op 6 februari 1992 werd door België wel ondertekend maar nog niet geratificeerd.

⁶ Zie in dat verband ook de volgende passage in het Explanatory Report bij de Overeenkomst: “*The committee endeavoured to elaborate principles which are precise enough to prevent a completely free interpretation, but wide enough to allow for different needs. The underlying idea is to avoid any unnecessary suffering or injury and to secure conditions that shall be in conformity with physiological and ethological needs of the individual animals. These provisions were conceived as guiding principles for the subsequent elaboration of detailed measures in the form of recommendations of the Standing Committee provided for in Chapter II of the Convention.*”

(<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c96e8>).

⁷ Zie

https://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/rec%20fur%20animals%20e%201999.asp#P58_1116

⁸ Zie http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/Rec%20geese.asp

Platyrrhynchos)', eveneens aangenomen door het Vast Comité op 22 juni 1999,⁹ komt een analoge bepaling voor.

7.1. Geïnspireerd op de voornoemde Overeenkomst is ook richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 'inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren' aangenomen. Deze richtlijn bepaalt, overeenkomstig artikel 1, lid 1 ervan, minimumnormen inzake de bescherming van landbouwhuisdieren. Artikel 3 van de richtlijn houdt in dat de lidstaten ervoor zorgen dat de eigenaar of houder alle passende maatregelen treft om het welzijn van zijn dieren te verzekeren en te waarborgen dat die dieren niet onnodig aan pijn of leed worden blootgesteld en dat hen geen onnodig letsel wordt toegebracht. Artikel 4 van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten erop toezien dat dieren (niet zijnde vissen, reptielen of amfibieën) worden gefokt en gehouden onder voorwaarden die stroken met de bepalingen in de bijlage bij die richtlijn, met inachtneming van de soort en de graad van ontwikkeling, aanpassing en domesticering, alsmede de uit ervaring of wetenschappelijk onderzoek gebleken fysiologische en ethologische behoeften.

De punten 7, 14 en 15 van de bijlage bij richtlijn 98/58/EG luiden als volgt:

“7. De bewegingsvrijheid die past bij het dier, met inachtneming van de soort en overeenkomstig de bestaande ervaring en de wetenschappelijke kennis, mag niet op zodanige wijze worden beperkt dat het dier daardoor onnodig lijden of letsel wordt toegebracht.

Wanneer een dier permanent of geregeld wordt aangebonden, vastgeketend of geïmmobiliseerd, moet het voldoende ruimte worden gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften, overeenkomstig de bestaande ervaring en de wetenschappelijke kennis.

(...)

14. De dieren moeten een toereikende hoeveelheid gezond en voor de soort en de leeftijd geschikt voeder krijgen zodat zij in goede gezondheid blijven en aan hun voedingsbehoeften voldaan wordt. Het toegediende voeder en drinken en de wijze van toediening mogen de dieren geen onnodig lijden of letsel toebrengen.

15. Alle dieren moeten voeder krijgen met tussenpozen die bij hun fysiologische behoeften passen.”

Het verbod op het houden van pelsdieren is volgens de gemachtigde te beschouwen als een strengere maatregel dan hetgeen is bepaald in punt 7:

“Meer specifiek voor het verbod op het houden van pelsdieren: volgens punt 7 van de bijlage mag de bewegingsvrijheid van een dier, rekening houdend met de soort en overeenkomstig de bestaande ervaring en wetenschappelijke kennis, niet zodanig beperkt worden dat het dier daardoor onnodig lijden of angst wordt toegebracht.”

Met betrekking tot het verbod op dwangvoederen wijst de gemachtigde erop dat de punten 14 en 15 door de lidstaten verschillend worden geïnterpreteerd en dat meerdere lidstaten uit deze bepalingen een verbod op dwangvoeding afleiden.

⁹ Zie http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/Rec%20ducks.asp

Artikel 10, lid 2, van richtlijn 98/58/EG houdt in dat de lidstaten, wat betreft de bescherming van landbouwdieren, ook na 31 december 1999 (de uiterste omzettingsdatum van de richtlijn) “met inachtneming van de algemene bepalingen van het Verdrag, op hun grondgebied bepalingen [kunnen] handhaven of toepassen welke strenger zijn dan die welke in deze richtlijn zijn vastgesteld. Zij stellen de Commissie van de betrokken maatregelen in kennis”. Er kan worden aangenomen dat met het “toepassen” van dergelijke strengere maatregelen ook de invoering van nieuwe maatregelen, zoals de ontworpen regeling, wordt bedoeld, althans in zoverre die strengere maatregelen stroken met “de algemene bepalingen van het Verdrag”.

7.2. Wat die laatste voorwaarde betreft is vooral de overeenstemming aan de orde van de ontworpen regeling met de vrijheid van vestiging, zoals vervat in artikel 49 VWEU. Ondernemingen uit een andere lidstaat die het houden van pelsdieren of het dwangvoederen als een economische activiteit uitoefenen, zullen zich immers niet langer kunnen vestigen in het Vlaamse Gewest.

In ondergeschikte mate moet de ontworpen regeling ook worden getoetst op haar overeenstemming met het vrij verkeer van goederen,¹⁰ zoals vervat in de artikelen 34¹¹ en 36 VWEU, en met het vrij verkeer van diensten,¹² zoals vervat in artikel 56 VWEU.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

- “• Bij geen van beide verboden wordt een onderscheid gemaakt op basis van nationaliteit of Staat van herkomst. De maatregelen zijn dan ook niet discriminerend.
- Beide maatregelen streven het dierenwelzijn na, wat een legitiem doel van algemeen belang is. Zij streven dan ook een wettig doel na.
- De maatregelen zijn pertinent om het doel te bereiken en minder beperkende maatregelen zijn niet mogelijk:
 - o verbod op pelsdierhouderij:
 - Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat pelsdieren dermate hoge eisen stellen aan hun omgeving, dat het houden van deze dieren voor de pelsproductie niet verenigbaar is met het dierenwelzijn.
 - Door het opleggen van minimale normen zou het welzijn van de dieren verbeterd kunnen worden, maar zou niet het niveau van dierenwelzijn bereikt kunnen worden dat in Vlaanderen wordt nagestreefd. Bovendien zouden vergaande normen de pelsdierhouderij economisch onleefbaar maken, zodat het opleggen van minimumnormen *de facto* eveneens zou neerkomen op een verbod op pelsdierhouderij, zoals ook is gebleken in een aantal andere landen.
 - De publieke opinie stelt de pelsdierkweek steeds meer in vraag, zowel omwille van dierenwelzijn als vanuit ethisch oogpunt. Onze maatschappij aanvaardt niet langer dat dieren worden gedood voor een luxeproduct, terwijl er talrijke alternatieven voorhanden zijn.

¹⁰ In zoverre dieren zouden worden ingevoerd om als pelsdier gehouden te worden of dwangmatig gevoederd in het Vlaamse Gewest.

¹¹ HvJ 19 juni 2008, C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw en Andibel vzw, §§ 20-22.

¹² In zoverre diensten zouden worden verricht in het Vlaamse Gewest met betrekking tot het houden van pelsdieren of het dwangvoederen van dieren.

- Er zijn dan ook geen minder beperkende maatregelen dan een verbod op het houden van pelsdieren mogelijk om het beoogde doel te bereiken.
- Om de impact op de pelsdierhouders desondanks zo veel mogelijk te beperken en de proportionaliteit te bewaren, wordt voorzien in een overgangperiode en een vergoedingssysteem. Dit vergoedingssysteem is een kopie van een bestaand en beproefd systeem, voorzien in het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting (art. 2.1.69 tem 2.1.74 – de mogelijkheid voor bedrijfsverplaatsing, voorzien in het landinrichtingsdecreet, werd om evidente redenen niet overgenomen in het voorliggende ontwerp). (...)
- Verder kan ook verwezen worden naar advies nr. 57.066/3 van de Raad van State en arrest nr. 134/2016 van het Grondwettelijk Hof.
 - o verbod op dwangvoederen:
 - Het dwangvoederen van dieren is al in 1986 strafbaar gesteld dmv art. 36 van de Dierenwelzijnswet. Er geldt dan ook reeds een principieel verbod op dwangvoeding, waarop enkel in de limitatief opgesomde gevallen een uitzondering is voorzien: om medische redenen, voor dierproeven en in “gespecialiseerde, door de [Vlaamse Regering] bepaalde kwekerijen”, met name foie graskwekerijen. De huidige toelating voor het dwangvoederen van eenden en ganzen voor de productie van foie gras is dan ook reeds een uitzondering op een bestaand verbod. Al in 1986 heeft de wetgever dan ook al ernstige vragen geplaatst bij de verenigbaarheid van dwangvoederen met dierenwelzijn.
 - Zoals aangegeven in de memorie van toelichting, blijkt uit verschillende wetenschappelijke studies dat het dwangvoederen van dieren niet verenigbaar is met het dierenwelzijn. Ook de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn adviseert om dwangvoederen voor de productie van foie gras niet langer toe te laten.
 - De publieke opinie stelt de productie van foie gras door middel van dwangvoeding steeds meer in vraag, zowel omwille van dierenwelzijn als vanuit ethisch oogpunt. Onze maatschappij aanvaardt niet langer dat het dierenwelzijn onder druk wordt gezet voor een luxeproduct.
 - Aangezien het dwangvoederen an sich leidt tot de vastgestelde aantasting van het dierenwelzijn, bestaat er geen andere, minder beperkende maatregel om het beoogde doel te bereiken.
 - Om de impact op de betrokken kweker desondanks zo veel mogelijk te beperken en de proportionaliteit te bewaren, wordt voorzien in een overgangperiode en een vergoedingssysteem. Dit vergoedingssysteem is een kopie van een bestaand en beproefd systeem, voorzien in het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting (art. 2.1.69 tem 2.1.74 – de mogelijkheid voor bedrijfsverplaatsing, voorzien in het landinrichtingsdecreet, werd om evidente redenen niet overgenomen in het voorliggende ontwerp). (...).”

De Raad van State meent, zonder zich daarover op sluitende wijze te kunnen uitspreken, dat de ontworpen regeling gebillijkt kan worden in het licht van de voormelde verdragsbepalingen.¹³ Naast het gegeven dat geen verschillende behandeling wordt ingevoerd naargelang van de nationaliteit of de staat van herkomst, kan worden aangenomen dat de

¹³ Vgl. met de toetsing door het Grondwettelijk Hof van een verbod op het houden van dieren voor uitsluitend of voornamelijk de productie van pelzen, waarbij het Hof concludeerde dat geen schending voorlag van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, gelezen in samenhang met de artikelen 34, 35 en 49 VWEU (GwH 20 oktober 2016, nr. 134/2016, B.20-B.25).

ontworpen regeling is ingegeven door een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het waarborgen van het welzijn van dieren als wezens met gevoel, dat als dusdanig ook uitdrukkelijk is erkend in artikel 13 VWEU. Daarenboven lijkt de ontworpen regeling geschikt en noodzakelijk om die doelstelling te bereiken.

7.3. In elk geval moet de ontworpen regeling overeenkomstig de voormelde richtlijnbevestiging ter kennis worden gebracht van de Europese Commissie, die dan eveneens zal kunnen nagaan of ze in overeenstemming is met de voormelde verdragsbepalingen.

8. De ontworpen artikelen *9bis* en *9quinquies* van de wet van 14 augustus 1986 raken tevens aan de vrijheid van handel en nijverheid bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Volgens het Grondwettelijk Hof kan deze vrijheid niet worden opgevat als een absolute vrijheid. Zij belet niet dat de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen wordt geregeld. De vrijheid van handel en nijverheid zou alleen worden geschonden indien die vrijheid zou worden beperkt zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.¹⁴

Rekening houdend met de toelichting van de gemachtigde, opgenomen in opmerking 7.2, en mede aan de hand van hetgeen dienaangaande wordt uiteengezet in de memorie van toelichting en in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering, kan de Raad van State aannemen dat het nagestreefde doel wettig is en dat de maatregelen niet onevenredig zijn met dit doel, en minder verregaande maatregelen om dezelfde doelstelling te bereiken niet lijken voor te liggen. De afweging die de stellers van het ontwerp ter zake hebben gemaakt tussen de bijdrage van de betrokken economische activiteiten aan de handel en nijverheid en het dierenwelzijn kan niet als onredelijk worden aangemerkt.

9.1. Blijkens de memorie van toelichting zijn in het Vlaamse Gewest actueel 17 nertshouderijen en 1 foie gras-producent gevestigd. De ontworpen artikelen *9bis*, § 2, en *9quinquies*, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 bevatten een overgangsregeling voor deze bestaande bedrijven. Zij mogen hun activiteiten voortzetten tot 30 november 2023, onder meer op voorwaarde dat niet meer dieren worden gehouden “dan het maximale aantal dat gehouden kan worden in de installaties die aanwezig zijn” op het ogenblik van de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet.

De gemachtigde verklaarde dienaangaande:

“Voor de interpretatie van deze bepalingen moeten zowel het maximale aantal dieren dat volgens de milieuvergunning gehouden kan worden als het maximale aantal dieren dat materieel (volgens de geldende normen) in de bestaande installaties gehouden kan worden in rekening gebracht worden. Uitbreiding is in de overgangsperiode bijgevolg niet mogelijk.

Hierbij kunnen zich drie situaties voordoen:

¹⁴ Zie bijv. GwH 23 januari 2014, nr. 6/2014, B.34.

1. het maximale aantal dieren dat gehouden kan worden in de bestaande installaties is gelijk aan het maximale aantal dieren dat gehouden kan worden volgens de milieuvergunning;

2. het maximale aantal dieren dat gehouden kan worden in de bestaande installaties is groter dan het maximale aantal dieren dat gehouden kan worden volgens de milieuvergunning;

3. het maximale aantal dieren dat gehouden kan worden in de bestaande installaties is kleiner dan het maximale aantal dieren dat gehouden kan worden volgens de milieuvergunning.

In de eerste twee gevallen wordt het aantal begrensd door de milieuvergunning. In deze gevallen kan dan ook niet aangenomen worden dat de houder legitiem kon verwachten dat hij de capaciteit van zijn bedrijf zou kunnen verhogen. Hiervoor zou hij immers eerst een nieuwe milieuvergunning moeten krijgen, wat geen zekerheid is.

In het derde geval wordt het aantal begrensd door de installaties. Vraag is hierbij of de houder in dit geval legitiem kon verwachten dat hij het aantal gehouden dieren zou kunnen verhogen en zo ja, of het voordeel voor het dierenwelzijn van het verbod op uitbreiding dat met het voorliggende decreet wordt ingevoerd opweegt tegen het nadeel ervan voor de houder.

(...)

Louter bekeken vanuit dierenwelzijn zouden ook alle activiteiten van bestaande bedrijven onmiddellijk stopgezet moeten worden. Voor deze bedrijven werden de belangen van de houders echter afgewogen tegen de winst voor het dierenwelzijn, waarbij gestreefd werd naar een zo goed mogelijk evenwicht. Om deze reden wordt voor deze bedrijven een overgangsperiode en een vergoeding voorzien. Gelet op de sterk negatieve impact op het dierenwelzijn van de betrokken houderijsystemen, werd echter geoordeeld dat, voor houders die een milieuvergunning hebben voor meer dieren dan gehouden kunnen worden in hun huidige installaties, het voordeel van een eventuele uitbreiding voor de houder niet opweegt tegen het nadeel van een dergelijke uitbreiding voor het dierenwelzijn. Een dergelijke uitbreiding zou bovendien haaks staan op het basisprincipe van een verbod met onmiddellijke ingang omwille van dierenwelzijnsredenen. Om deze redenen wordt een standstill gecreëerd.”

9.2. De ontworpen bepalingen hebben tot gevolg dat aan bestaande exploitaties het recht wordt ontnomen om definitief verleende stedenbouwkundige vergunningen, milieuvergunningen of omgevingsvergunningen, die door de bevoegde overheden zijn afgegeven voor de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet maar op die datum nog niet ten uitvoer zijn gebracht, te gebruiken in het kader van de tijdelijke voortzetting van hun activiteiten tot 30 november 2023.

In dit verband wijst de Raad van State, afdeling Wetgeving, erop dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat een vergunning¹⁵ te beschouwen is als een eigendomsrecht en derhalve valt onder de bescherming van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.¹⁶ De vraag rijst dan

¹⁵ Voor de verkoop van tabaksproducten.

¹⁶ EHRM 13 januari 2015, *Vékony t. Hongarije*, § 29. Het Hof overwoog : “For the Court, it is hardly conceivable not to regard this licence, once guaranteeing an important share of the applicant’s turnover (see paragraph 6 above), as a “possession” for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1.”

ook of de betrokken vergunninghouders geen gerechtvaardigde verwachting konden koesteren dat deze vergunningen nog gedurende een bepaalde termijn ten uitvoer zouden kunnen worden gelegd in het kader van een (uitdovende) bedrijfsvoering, zelfs indien zij op de hoogte zouden zijn van een regelgevend initiatief om de activiteiten (en dus het gebruik van hun vergunningen) vanaf een bepaalde datum te verbieden.

De verenigbaarheid van de ontworpen artikelen *9bis*, § 2, en *9quinquies*, § 2, met het eigendomsrecht zoals gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie lijkt dan ook problematisch. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om de ontworpen bepalingen aan te passen in het licht van de voormelde verdragsbepaling ten einde het gebruik van bedoelde vergunningen alsnog mogelijk te maken tot 30 november 2023.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

10. Gevraagd naar de draagwijdte van de term “houderijen” en meer bepaald of het verbod op het houden van pelsdieren ook zal gelden voor particulieren, verstreekte de gemachtigde het volgende antwoord:

“Een houderij is een accommodatie waar dieren in het kader van een landbouwactiviteit worden gehouden. Om beschouwd te worden als een landbouwactiviteit, moet er sprake zijn van een productie, de omvang van de productie heeft hierbij echter geen belang. Het voorliggende ontwerp is dan ook van toepassing op elke vorm van houden van dieren met als hoofddoel ze te doden voor het verkrijgen van de pels.”

Gelet op de bedoeling van de stellers van het voorontwerp is het raadzaam om het ontworpen artikel *9bis*, § 1, in die zin te herformuleren dat het houden van pelsdieren met als hoofddoel ze te doden voor het verkrijgen van de pels verboden is. De begripsomschrijving van pelsdier in artikel 2 van het voorontwerp kan alsdan worden weggelaten.

Artikel 6

11. Met betrekking tot de aan de Vlaamse Regering verleende delegatie om vergoedingen toe te kennen voor een bedrijfsstopzetting, rijst de vraag of in voldoende mate rekening is gehouden met de mogelijkheid van een delokalisatie van de bestaande bedrijven, inzonderheid wat betreft het gedeelte van de vergoeding dat wordt toegekend wegens het inkomensverlies.

12. Gevraagd of het niet mogelijk is om in het ontworpen artikel *9quater*, § 3, de taak van de landcommissies nader te omschrijven, verklaarde de gemachtigde:

“De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de landinrichtingscommissies in te zetten voor de behandeling van de vergoedingsdossiers in het kader van het voorliggende ontwerp. Het is aan de Vlaamse Regering om te bepalen welke opdrachten zij in dit kader aan de landcommissies wil geven. Naar analogie met de regelgeving rond de Landinrichting, zal dan ook in een BVR bepaald worden op welke manier de vergoedingen bepaald worden, hoe de aanvraagprocedure loopt en welke rol de landcommissies hierin krijgen.”

Deze verklaring neemt niet weg dat in het ontworpen artikel minstens bepaald moet worden dat de beslissingsbevoegdheid omtrent de vergoedingen toekomt aan de Vlaamse Regering dan wel aan de landcommissies.

13. Dezelfde opmerkingen kunnen gemaakt worden bij artikel 10 van het voorontwerp.

Artikelen 8 en 11

14.1. Het ontworpen artikel 9quinquies, § 1, verbiedt het opstarten, exploiteren of aanhouden van houderijen waar dieren gehouden worden voor de productie van foie gras door middel van dwangvoeding (artikel 8 van het voorontwerp). De miskennis van dat verbod wordt strafbaar gesteld door aan artikel 36 van de wet van 14 augustus 1986 een nieuw punt 19 toe te voegen waarbij het handelen “in strijd met artikel 9bis of artikel 9ter” wordt bestraft (artikel 11, 1°, van het voorontwerp).

14.2. Gevraagd hoe dit nieuwe punt 19 zich verhoudt tot het bestaande artikel 36, 10°, van de wet van 14 augustus 1986 dat het toedienen aan dieren van voeder of drinken onder dwang in principe reeds verbiedt, verklaarde de gemachtigde :

“Artikel 36, 10°, van de Dierenwelzijnswet geeft aan dat het dwangvoederen van dieren al sinds de inwerkingtreding van de wet beschouwd wordt als niet in overeenstemming met de bepalingen van de wet, waarbij enkel voor de drie opgesomde gevallen een uitzondering is voorzien.

Elke andere interpretatie van artikel 36, 10°, leidt tot de conclusie dat dwangvoederen momenteel niet verboden is, maar wel strafbaar, wat uiteraard geen nuttige interpretatie is. Wanneer aan een bepaling twee betekenissen gegeven kunnen worden, waarbij de ene nuttig is en de andere niet, is het gangbaar dat dan de nuttige interpretatie geldt.

Het voorliggende ontwerp heeft dan ook niet tot doel om een algemeen verbod in te voeren, maar wel om een van de voorziene uitzonderingen op het reeds bestaande algemene verbod te schrappen.

Het voorgestelde artikel 9quinquies, § 1, is in zekere zin dan ook dubbelop met artikel 36, 10°, zoals het gewijzigd wordt door artikel 11, 2°, van het ontwerp. De invoering van deze bepaling laat echter toe om tevens de overgangs- en vergoedingsregeling in te voeren.”

14.3. De door de stellers van het voorontwerp gevolgde werkwijze brengt mee dat de burger uit artikel 36, 10°, van de wet van 14 augustus 1986 een algemeen verbod op het

dwangvoederen moet afleiden, terwijl precies de invoering door het aan te nemen decreet van een apart, uitdrukkelijk verbod inzake het houden van dieren voor de productie van foie gras door middel van dwangvoeding de indruk kan doen ontstaan dat dwangvoeding van dieren voor andere doeleinden wel toegelaten is. Bovendien is volgens die werkwijze de niet-naleving van het ontworpen artikel 9*quinquies*, § 2, en het ontworpen artikel 9*sexies* niet strafbaar, terwijl de niet-naleving van het ontworpen artikel 9*bis*, § 2, en het ontworpen artikel 9*ter* wel strafbaar is, hetgeen moeilijk in overeenstemming te brengen is met het gelijkheidsbeginsel.

Het zou daarom logischer en duidelijker zijn indien in het ontworpen artikel 9*quinquies*, § 1, het onder dwang voederen van dieren wordt verboden, behoudens voor het toedienen van voeder of drinken om medische redenen of voor dierproeven uitgevoerd volgens hoofdstuk VIII. In het ontworpen artikel 36, 10°, zou alsdan kunnen geschreven worden door “handelt in strijd met artikel 9*quinquies* of artikel 9*sexies*”. Aldus zou er analogie zijn op het vlak van strafbaarstelling tussen de naleving van het verbod op het houden van pelsdieren en het verbod op het dwangvoederen en op de naleving van de andere door genoemde artikelen ingevoegde bepalingen.

Daarnaast verdient het aanbeveling een definitie van “dwangvoeding” of “dwangvoederen” in te voegen in artikel 3 van de wet van 14 augustus 1986 om duidelijk te maken dat het om het onder dwang toedienen zowel van voeder als van drinken gaat.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Leen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT