Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, SPORT, DIERENWELZIJN EN VLAAMSE RAND

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 3, 5 en 35 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft onder andere de invoering van opleidingscentra voor interventiehonden
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting:

Met voorliggend ontwerp van decreet worden in hoofdzaak de onnodige belemmeringen voor de handel in interventiehonden weggewerkt.

Verder wordt een strafbaarstelling ingevoerd voor het houden van dieren in weerwil van een gerechtelijk verbod op het houden van dieren.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Omgeving
Beleidsveld: Dierenwelzijn

Huidig ontwerpdecreet betreft een uitvoering van enerzijds operationele doelstelling 3 van de beleidsnota Dierenwelzijn, nl. “Onnodige belemmeringen voor de kweek en handel in onder meer assistentiehonden en honden voor politie en leger wegwerken”, en anderzijds operationele doelstelling 28, nl. “Investeren in een degelijk controle- en handhavingsbeleid”.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

- Het wetgevingstechnisch en taaladvies nr. 2020/331 werd op 29 september 2020 verkregen. Het ontwerp van decreet werd aangepast aan dit advies.

De Inspectie van Financiën verleende een gunstig advies op 25 september 2020.

Op 2 december 2020 werd het gunstig begrotingsakkoord ontvangen.

- Op de Vlaamse Regering van 4 december 2020 werd voorliggend ontwerp van decreet principieel goedgekeurd (VR 2020 0412 DOC.1373/2), met het oog op advies van de Raad van State.

Op 14 januari 2021 verleende de Raad van State zijn advies (advies 68.466/3) over voorliggend voorontwerp van decreet.
De opmerkingen van de Raad van State werden verwerkt zoals hierna zal worden toegelicht:

- Pag. 3-5, rn. 3.1-3.2: De Raad van State laat weten dat het instellen van het erkenningsvereiste als dusdanig als voorwaarde voor de uitbating van een opleidingscentrum voor interventiehonden kan worden geacht te voldoen aan de voorwaarden vervat in de artikelen 9 en 16 van de Dienstenrichtlijn. De Raad van State merkt op dat het aanbeveling verdient om een meer uitgewerkte verantwoording ter zake op te nemen in de memorie van toelichting. De Raad van State voegt hier nog aan toe dat het voorontwerp van decreet geen verboden of aan evaluatie onderworpen eisen bevat als bedoeld bij de artikelen 14 en 15 van de dienstenrichtlijn.

⇨ Reactie:

- *Artikel 9 van de Dienstenrichtlijn:*

De toegang tot de uitoefening van de dienstenactiviteit voldoet aan de voorwaarden vermeld in artikel 9, in die zin dat:
a) het erkenningsstelsel, waarvan de nadere regels via uitvoeringsbesluit zullen bepaald worden, heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter. Het discriminatieverbod is de specifieke uitdrukking van het algemene gelijkheidsbeginsel. Dit beginsel vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk behandeld worden, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. Het nieuwe erkenningsstelsel werkt de gelijke behandeling van verschillende situaties weg, namelijk enerzijds van de verkopers van interventiehonden en anderzijds van de handelaars of kwekers van "gewone honden". Door de nieuwe regelgeving zullen de verkopers van interventiehonden dan ook verschillend behandeld worden van de handelaars of kwekers van "gewone" honden, juist omdat zij zich in een verschillende situatie bevinden, zoals onder punt 2.A. hierna uitgebreid wordt toegelicht. De eerste categorie zorgt immers voor de specifieke opleiding van de honden alvorens over te gaan tot het verhandelen ervan. Er wordt een regelgeving "op maat" uitgewerkt voor de verkopers van interventiehonden;

b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang. Door het probleem voor de verkopers van interventiehonden weg te werken, beschermt de decreetgever het dierenwelzijn. Zowel uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (zie in die zin arresten van 17 januari 2008, Viamex Agrar Handel en ZVK, C-37/06 en C-58/06, punt 22; 19 juni 2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers en Andibel, C-219/07, punt 27; 10 september 2009, Commissie/België, C-100/08, punt 91; 23 april 2015, Zuchttvieh-Export, C-424/16, punt 35 en 17 december 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België, e.a., C-336/19, punt 63.), als uit artikel 13 VWEU, evenals uit de overwegingen (40) en (41) van de aanhef van de Dienstenrichtlijn, blijkt dat de bescherming van het dierenwelzijn een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang is;
en

c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn. Daarenboven merkt de decreetgever op dat ook de handelaars of kwekers van "gewone honden" onderworpen zijn aan een vergunningsstelsel. Het decreet zorgt er louter voor dat een regelgeving "op maat" uitgewerkt wordt voor de verkopers van interventiehonden, zodat de gelijke behandeling van verschillende situaties wordt weggewerkt.

- *Artikel 16 van de Dienstenrichtlijn:*

  Legt op dat de lidstaten het recht eerbiedigen van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn. De lidstaten mogen de toegang en de uitoefening van de dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk maken van de naleving van eisen die niet aan de volgende eisen voldoen: a) discriminatieverbod (=de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de lidstaat waar zij gevestigd zijn), b) noodzakelijkheid (=de eisen zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu) en c) evenredigheid (= de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken).

  Het ontwerp werd getoetst aan artikel 16 van de Dienstenrichtlijn. Het nieuw erkenningsstelsel, zoals ingevoerd door het artikel 2 van het ontwerpdecreet, geldt voor alle instellingen die aan de criteria voldoen van een opleidingscentrum voor interventiehonden gevestigd op Vlaams grondgebied, ongeacht of het gaat om een permanente of occasionele of tijdelijke activiteit.

  Het decreet belet verder niet dat een dienstverrichter gevestigd in het buitenland bv. via internet dieren te koop aanbiedt in Vlaanderen. Hiervoor gelden geen bijzondere eisen. Van zodra de dienstverrichter echter een instelling uitbaat in Vlaanderen waar honden worden opgeleid tot interventiehonden met het doel ze als interventiehond te verhandelen, is er sprake van een vestiging op Vlaams grondgebied en is een erkenning vereist. De erkenning is exact dezelfde voor dienstverrichters die niet afkomstig zijn uit een andere lidstaat of al een vestiging hebben in een andere lidstaat. De maatregel is dan ook niet discriminerend. De maatregel is hoe dan ook noodzakelijk en proportioneel om het dierenwelzijn te garanderen. Het erkenningsstelsel wordt juist zoals gezegd gecreëerd om een bestaande discriminatie weg te werken. Dezelfde garanties voor het dierenwelzijn kunnen dus niet bereikt worden met minder beperkende maatregelen.

- p. 5 – rn. 5: De Raad van State stelt voor om de enuntiatieve opsomming van voorbeelden uit de definitie van "interventiehond" weg te laten uit de ontworpen bepaling en op te nemen in de memorie van toelichting, samen met een toelichting.

  ⇨ Reactie: Zowel de tekst van het decreet zelf als de memorie van toelichting worden aangepast zoals voorgesteld door de Raad van State.

- p. 6 – rn. 6: De Raad van State stelt voor om in het artikel 4 van het ontwerp van decreet een verwijzing naar het artikel 40 van de Dierenwelzijnswet op te nemen, dit zou de rechtszekerheid en de duidelijkheid ten goede komen.

  ⇨ Reactie: De tekst van het decreet wordt aangepast zoals voorgesteld door de Raad van State.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Lang niet alle honden zijn geschikt om ingezet te worden als o.a. diensthond bij de politie of het leger of bewakingshond. Deze dieren ondergaan een zware selectie en een langdurige opleiding, waardoor ook de kweek en handel van deze dieren zijn eigen specifieke kenmerken heeft. De huidige regelgeving

rond het kweken en verhandelen van honden houdt hier geen rekening mee, waardoor de beschikbaarheid van geschikte honden beperkt wordt. Er stelt zich momenteel een probleem bij de verkopers van deze honden (hierna genoemd: interventiehonden). Middels huidig ontwerpdecreet wordt de bestaande regelgeving aangepast zodat de bestaande belemmeringen worden opgeheven.

Middels huidig ontwerpdecreet wordt meer concreet voorzien in een oplossing voor de bestaande problematiek waarbij verkopers van interventiehonden volgens de huidige regelgeving gedwongen worden om nesten te kweken.

De aanloop van dit probleem is te vinden bij de wet van 4 mei 1995 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren (*BS* 28 juli 1995; hierna afgekort als "wet van 4 mei 1995") en bij de wet van 11 mei 2007 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren (*BS* 4 oktober 2007; hierna afgekort als "wet van 11 mei 2007").

Vanaf de wet van 4 mei 1995 bindt de wetgever de strijd aan tegen impulsaankopen van honden en katten. In de parlementaire voorbereiding van deze wet wordt gemeld dat de omstandigheden waarin dieren op markten verhandeld worden, voor een voortdurende bezorgdheid bij het publiek zorgt. Met de wet van 4 mei 1995 wordt dan ook een fundamentele beslissing genomen: het verbod op het verhandelen van honden en katten op de openbare weg wordt ingevoerd. Dit om een einde te maken aan de impulsieve aankopen van honden en katten op de openbare weg en op markten, alsmede om de mogelijk negatieve gevolgen van die aankopen weg te nemen. De bevoegde minister meent dat de aankoop van huisdieren gepaard moet gaan met een aantal noodzakelijke waarborgen. Volgens de minister bieden dierenasielen en gespecialiseerde handelaars in dat opzicht de meest aangewezen uitkomst.

Bij wet van 11 mei 2007 wordt een bijkomende maatregel toegevoegd om impulsaankopen van honden en katten tegen te gaan. Er wordt een verbod ingesteld om in de winkelruimte honden en katten te houden of tentoon te stellen. De wetgever merkt op dat door het karakter van de handelszaken, zeer laagdrempelig en een ruime keuze met voor ieder wat wils, mensen al te gemakkelijk worden verleid tot een aankoop, eventueel op afbetaling.[1] Daarenboven wordt dit verbod beschouwd als de ideale manier om ontwikkelingsstoornissen te voorkomen die kunnen optreden bij dieren die via deze weg verkocht worden.

De doelstelling van het verbod om in de winkelruimte honden en katten te houden of tentoon te stellen was echter niet enkel impulsaankopen tegen te gaan maar was ook ervoor te zorgen dat honden en katten enkel nog verkocht zouden worden in kwekerijen. De reden hiervoor was dat dieren minder zouden veranderen van omgeving met minder stress tot gevolg en dat de koper een kans zou hebben om te zien in welke omgeving zijn toekomstig huisdier werd gekweekt en opgegroeid en om eventueel de ouderdieren te zien.

Als gevolg van deze laatste maatregel worden in de huidige stand van de regelgeving de verkopers van interventiehonden beschouwd als kweker-handelaar in de zin van artikel 1 bis 1°/3 van het Koninklijk Besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren (hierna afgekort als "kennelbesluit").

De wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren (hierna afgekort als "Dierenwelzijnswet") en het kennelbesluit richten zich immers op een beperkt aantal inrichtingen. Het principe is dat voor de uitbating van deze inrichtingen een erkenning vereist is. Deze inrichtingen zijn honden- en kattenkwekerijen, dierenasielen, dierenpensions, handelszaken voor dieren, markten en dierentuinen (cf. artikel 5 Dierenwelzijnswet).

---

[1] Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren teneinde het sluiten van een overeenkomst voor een verkoop op afbetaling met het oog op de aankoop van een gezelschapsdier te verbieden, *Parl. St.* Kamer 2006-2007, nr. 2771/2, p. 2.

De verkoop van interventiehonden wordt zo binnen de activiteiten van een kwekerij geplaatst. Uit artikel 19/2 van het kennelbesluit volgt dat een kweker-handelaar nesten kan verhandelen afkomstig uit andere kwekerijen wanneer hij per jaar minstens tien nesten afkomstig uit zijn eigen kwekerij verhandelt. Deze bepaling is ingevoerd door het Koninklijk Besluit van 18 maart 2009 tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren[2] om artikel 12, derde lid van de Dierenwelzijnswet kracht bij te zetten en ervoor te zorgen dat een kwekerij effectief eigen nesten kweekt.

Deze juridische kwalificatie zorgt voor problemen bij de verkopers van interventiehonden. Zij kopen voornamelijk honden aan. Vervolgens leiden zij deze honden op om ze te verkopen aan onder meer het leger, de politie, vergunde bewakingsfirma's. Hoewel zij niet bezig zijn met het kweken van honden, doch louter met het opleiden en het verhandelen ervan, worden zij door de regelgeving genoodzaakt nesten te kweken.

De negatieve gevolgen van deze problemen zijn minstens tweeledig. Enerzijds dreigt er een schaarste aan interventiehonden te ontstaan, aangezien de betrokken verkopers niet bereid zijn om nesten te kweken. Anderzijds dreigt er een zwart circuit te ontstaan doordat de regelgeving naast zich wordt neergelegd.

Het ontwerp van decreet is er dan ook op gericht om ervoor te zorgen enerzijds dat de verkopers van interventiehonden niet verplicht worden om nesten te kweken en anderzijds dat er een adequate regelgeving op hen van toepassing is.

Door de nieuwe regelgeving zullen de verkopers van interventiehonden dan ook verschillend behandeld worden van de handelaars of kwekers van "gewone" honden, net omdat zij zich in een verschillende situatie bevinden. De eerste categorie zorgt immers voor de specifieke opleiding van de honden alvorens over te gaan tot het verhandelen ervan.

Daarenboven gelden de bezorgdheden van impulsaankopen en van ontwikkelingsstoornissen die geleid hebben tot de regel dat honden en katten enkel nog verkocht mogen worden in kwekerijen, niet bij interventiehonden. Dus ook in dit opzicht bevinden de verkopers van interventiehonden zich in een verschillende situatie als de kwekers en handelaars van "gewone" honden.

Hiernaast wordt middels huidig ontwerp van decreet het houden van dieren in weerwil van een gerechtelijk verbod, opgelegd op grond van artikel 40 van de Dierenwelzijnswet, strafbaar gemaakt, dit gelet op de leemte in de wetgeving die er momenteel op dit punt bestaat.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Artikel 1 bepaalt dat het ontwerp van decreet een gewestaangelegenheid regelt.

Artikel 2 + 3

Het ontwerp van decreet voorziet in de toevoeging van een nieuwe inrichting aan de artikelen 3 en 5 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren (hierna afgekort als "Dierenwelzijnswet").

[2] *BS* 1 april 2009.

Deze toevoeging zorgt ervoor dat er een wettelijke basis bestaat voor de nieuwe inrichting, namelijk een opleidingscentrum voor interventiehonden, waarbinnen de verkopers van interventiehonden hun activiteiten van opleiden en verhandelen kunnen uitvoeren.

Er wordt hierbij voorzien in een definitie zowel van opleidingscentrum voor interventiehonden als van interventiehonden. Interventiehonden zijn honden die getraind zijn of worden om te worden ingezet door het leger, de politie of door vergunde ondernemingen of diensten. Ze worden door deze instanties ingezet als onder andere: 1° patrouillehond; 2° detectiehond voor medische doeleinden, geld, explosieven, drugs, vermiste personen en lijken; 3° bewakingshond; en 4° reddingshond. Deze opsomming is niet-limitatief. Een limitatieve opsomming is in deze niet mogelijk. Het is immers onmogelijk om alle functies waarvoor de betreffende honden kunnen worden ingezet limitatief af te bakenen. Er zijn namelijk bijzonder veel functies waarvoor honden door de politie, het leger of bewakingsfirma's kunnen ingezet worden en regelmatig worden ook nieuwe functies ontwikkeld (zo worden momenteel politiehonden getraind op het opsporen van mensen met COVID-19).

Het is uiteraard de bedoeling dat in een opleidingscentrum honden gehouden kunnen worden. Opdat dit duidelijk is, wordt een opleidingscentrum voor interventiehonden uitdrukkelijk uitgesloten van de definitie van handelszaak zoals vervat in artikel 3, 5° van de Dierenwelzijnswet. Dit heeft tot gevolg dat het verbod op het houden van honden en katten in handelszaken zoals voorzien in artikel 12, lid 3 van diezelfde wet niet van toepassing is in een opleidingscentrum voor interventiehonden.

De nieuwe inrichting moet zoals de andere inrichtingen geviseerd in artikel 5 van de Dierenwelzijnswet eveneens een erkenning bekomen. Er zal dan ook een besluit van de Vlaamse Regering houdende de erkenningsvoorwaarden voor opleidingscentra voor interventiehonden en de voorwaarden voor de verhandeling van deze honden worden opgesteld.

Artikel 4

Het houden van dieren in weerwil van een gerechtelijk verbod op het houden van dieren, wordt strafbaar gemaakt. Dit geldt uiteraard voorzover het gerechtelijk verbod uitvoerbaar is en gedurende de periode dat het gerechtelijk verbod loopt en voor de diersoorten waarop het gerechtelijk verbod betrekking heeft. Hiertoe wordt artikel 35 van de Dierenwelzijnswet aangevuld. Artikel 36 van de Dierenwelzijnswet bevat ook bijzondere strafbaarstellingen. Er wordt echter geopteerd om huidige strafbaarstelling onder te brengen onder artikel 35, die een hogere strafmaat bevat dan artikel 36. De overtreder heeft immers reeds zware overtredingen tegen de Dierenwelzijnswet begaan met als gevolg dat er een gerechtelijk verbod op het houden van dieren volgde. Ondanks dit gerechtelijk verbod, blijft hij de inbreuken opstapelen, hetgeen een hogere strafmaat rechtvaardigt.

Artikel 5

Artikel 5 bepaalt de inwerkingtreding van het ontwerp van decreet.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorliggend ontwerp van decreet heeft geen weerslag op de begroting van het Vlaams Gewest.

B. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp van decreet heeft geen weerslag op het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de interne dienstverlening van de Vlaamse overheid, niet vereist is.

C. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het ontwerp van decreet heeft geen weerslag op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering en de indiening van het ontwerpdecreet in het Vlaams Parlement volgt de parlementaire behandeling.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaand ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 3, 5 en 35 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft onder andere de invoering van opleidingscentra voor interventiehonden;

2° de Vlaamse minister, bevoegd voor Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand te gelasten over voornoemd ontwerp van decreet in naam van de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS