



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.797/3
van 25 januari 2024

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘over
dierenwelzijn’

Op 30 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘over dierenwelzijn’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 december 2023 en 9 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 januari 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot de invoering van een nieuwe regeling inzake dierenwelzijn. Het herneemt bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, met een aantal aanpassingen, en bevat tevens een aantal nieuwe bepalingen.

BEVOEGDHEID

3.1. Het voorontwerp betreft aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake dierenwelzijn.² Een aantal bepalingen van het voorontwerp lijken evenwel veeleer aan te sluiten bij de gewestbevoegdheid inzake de natuurbescherming en het natuurbehoud.³

Artikel 8, § 1, van het voorontwerp verbiedt het houden van dieren die niet behoren tot de soorten of de categorieën op een lijst die de Vlaamse Regering vaststelt en bepaalt dat deze lijst geen afbreuk doet aan de regelgeving over de bescherming van bedreigde diersoorten en de wetgeving over invasieve exoten. Artikel 8, § 2, eerste lid, 6°, van het voorontwerp bepaalt dat de dieren van andere soorten of categorieën dan deze vermeld op de lijst wel mogen worden gehouden door opvangcentra voor uitheemse wilde dieren in nood. Die opvangcentra worden gedefinieerd bij artikel 3, 21°, van het voorontwerp als “gespecialiseerd opvangcentrum voor verloren, achtergelaten, verwaarloosde of in beslag genomen wilde uitheemse dieren in nood, die er in regel permanent verblijven en permanente verzorging krijgen, en dat ook toegankelijk is voor bezoekers”. Artikel 9 van het voorontwerp verbiedt het houden van dieren die in het wild werden gevangen, “[m]et behoud van de toepassing van de regelgeving over het natuurbehoud en de landbouw, vermeld in artikel 6, §1, III, en V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980”. Dit verbod geldt onder meer niet voor de opvangcentra voor uitheemse wilde dieren in nood, voor de opvangcentra vermeld in artikel 1, 13°, van het Soortenbesluit van 15 mei 2009, voor dieren waarvoor een dierenarts heeft vastgesteld dat ze om redenen van dierenwelzijn niet meer kunnen worden vrijgelaten in de natuur, alsook voor dieren waarvoor de houder kan aantonen dat hij die dieren al hield voor 1 januari 2024. Artikel 21 van het voorontwerp verbiedt het houden van walvisachtigen in gevangenschap, behalve tijdelijk, door gespecialiseerde opvangcentra voor gekwetste en zieke in het wild levende walvisachtigen met het oog op hun rehabilitatie en vrijlating

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

² Artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

³ Artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

in de natuur en met uitzondering van een overgangsregeling ten behoeve van de huidige exploitant van het enige reeds bestaande dolfinarium. Artikel 77, 1°, van het voorontwerp maakt opvangcentra voor wilde dieren in nood erkenningsplichtig vanaf een door de Vlaamse Regering te bepalen datum (artikel 84, 1°, van het voorontwerp) en artikel 78 van het voorontwerp heeft tot gevolg dat opvangcentra voor wilde dieren in nood in aanmerking komen voor een subsidie (net zoals de dierenasielen).

De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij artikel 8 van het voorontwerp en de verhouding tot de gewestbevoegdheid inzake natuurbescherming en natuurbehoud, meer bepaald bij de vraag of dieren die niet gehouden mogen worden op grond van de regelgeving over de bescherming van bedreigde diersoorten of op grond van de wetgeving over invasieve exoten al dan niet op een lijst van dieren die mogen worden gehouden, kunnen worden gezet:

“Ze kunnen in voorkomend geval wel op een positieve lijst staan. Het uiteindelijk mogen houden van een dier door een individu moet evenwel getoetst worden aan alle relevante regelgeving, waaronder een eventuele verplichting tot het bekomen van een toelating of een afwijking vanwege het Agentschap voor Natuur en Bos, zoals vermeld in het Vlaamse soortenbesluit van 15 mei 2009.

(...)

De dierenwelzijnswet en de codex in haar navolging bevat het principe van een lijst met dieren die gehouden mogen worden, waarvan met andere woorden het houden nog aanvaardbaar is vanuit dierenwelzijnsoogpunt. De dieren die niet op de lijsten staan, mogen niet meer gehouden worden tenzij slechts onder bepaalde voorwaarden door o.a. dierenartsen, privépersonen, handelaars, dierentuinen en dierenasielen.

De regelgeving van het natuurbehoud heeft in het kader van bv. CITES ook bepalingen die het houden van dieren regelen, maar dan niet vanuit het opzet het dierenwelzijn te beschermen, maar wel de inheemse biodiversiteit.”

De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij de bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor de artikelen 9, 21, 77 en 78 van het voorontwerp:

“We zijn van oordeel dat de verschillende bepalingen onder het dierenwelzijn vallen en niet onder natuurbehoud.

Doelstelling is niet het natuurbehoud, maar wel het dierenwelzijn:

- Artikel 9 (verbod houden dieren die in het wild gevangen zijn):

□ Net zoals het verbod om andere dieren te houden dan degene die op de positieve lijsten voorkomen (cf. artikel 8), is de doelstelling van de bepaling het welzijn van de betrokken dieren te waarborgen. Dieren die uit het wild afkomstig zijn, zijn niet geschikt om als gezelschapsdier te houden. Ze zijn gevoeliger aan stress veroorzaakt door het houden in gevangenschap, waardoor ze hogere eisen stellen aan hun omgeving en verzorging dan hun in gevangenschap gekweekte soortgenoten. Bovendien zijn ze vaak drager van ziekten, wat een gespecialiseerde opvolging noodzakelijk maakt. Hierdoor zijn ze niet geschikt om zonder beperking in gevangenschap gehouden te worden. Bijgevolg is het nodig om een verbod op wildvang in te schrijven in de dierenwelzijnsregelgeving.

- artikel 17, zoals te wijzigen door artikel 77, 1°, van het ontwerp (opleggen erkenningsplicht aan opvangcentra voor uitheemse wilde dieren in nood) en 19, zoals te wijzigen door artikel 78 van het ontwerp (subsidies aan opvangcentra voor uitheemse wilde dieren in nood):

□ Net zoals de erkenningsplicht/subsidiering in hoofde van dierenasielen gaat het bij opvangcentra voor uitheemse wilde dieren in nood om het welzijn van de betrokken dieren te waarborgen. Graag verwijzen we naar de definitie van opvangcentra voor uitheemse wilde dieren in nood, die cf. artikel 3, 21° van het ontwerp als volgt luidt: ‘gespecialiseerd opvangcentrum voor verloren, achtergelaten, verwaarloosde of in beslag genomen wilde uitheemse dieren in nood, die er in regel permanent verblijven en permanente verzorging krijgen, en dat ook toegankelijk is voor bezoekers;’

- Artikel 21, tweede lid, 1° (tijdelijk opvangen door gespecialiseerde opvangcentra voor gekwetste en zieke in het wild levende walvisachtigen met het oog op hun rehabilitatie en vrijlating in de natuur):

□ Na te laten een uitzondering te voorzien voor deze categorie op het algemeen verbod op het houden van walvisachtigen zorgt ervoor dat het dierenwelzijn geschaad wordt, met name deze van de bruinvissen in nood, die stranden omwille van bv. een aanval door een zeehond dan wel kalveren die van hun moeder gescheiden zijn. In Nederland is er een gespecialiseerd opvangcentrum voor walvisachtigen (SOS Dolfijn) maar in dat geval zal het welzijn van het gekwetste dier verder geschaad worden door het lang’ transport. Graag verwijzen we ook naar het artikel 3*bis*, §4 van de Dierenwelzijnswet, zoals van toepassing in het Brussels Gewest, volgens hetwelk het verboden is walvisachtigen en zeeroofdieren te houden met uitzondering van dierenasielen.

Tenslotte verwijzen we ook naar de definitie van natuurbehoud volgens artikel 2, 10° van het Decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’: ‘het instandhouden, herstellen en ontwikkelen van de natuur en het natuurlijk milieu door natuurbescherming, natuurontwikkeling en natuurbeheer en het streven naar een zo groot mogelijke biologische diversiteit in de natuur (en naar een gunstige staat van instandhouding van habitats en soorten’. Huidige bepalingen hebben hier geen betrekking op.”

Op zich bestaat er geen principieel bezwaar tegen het vermengen van verschillende gewestbevoegdheden in een enkele tekst.⁴ Dat neemt niet weg dat, omwille van de rechtszekerheid, de verhouding van de aan te nemen regeling (en de uitvoeringsbesluiten ervan) tot het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ voldoende duidelijk moet zijn en dat overlappende bepalingen moeten worden weggewerkt in zoverre ze kunnen leiden tot onbedoelde conflicterende verplichtingen.

Voor subsidies die worden toegekend (zie artikel 78 van het voorontwerp), rijst in beginsel geen juridisch bezwaar tegen een overlapping, in zoverre de begunstigde opvangcentra in voorkomend geval moeten voldoen aan de subsidievoorwaarden voor alle subsidieregelingen waarvoor ze in aanmerking wensen te komen. Dat zou enkel anders zijn indien die subsidievoorwaarden onderling onverenigbaar zouden zijn en het niet de bedoeling is dat de begunstigten moeten kiezen tussen verschillende subsidiestelsels. Dat neemt niet weg dat de ontworpen subsidieregeling geen ruimer toepassingsgebied heeft dan artikel 51, § 1, tweede lid, 10°, van het decreet van 21 oktober 1997, dat de Vlaamse Regering machtigt om maatregelen te nemen, met inbegrip van subsidies, inzake het revalideren van gekwetste in het wild levende diersoorten, zodat de vraag rijst of het zinvol is om de ontworpen bepaling te handhaven. Op zijn

⁴ Afgezien van de omstandigheid dat dit kan leiden tot verschillende bevoegde ministers voor de uitvoeringsbesluiten, maar daarover beslist de Vlaamse Regering.

minst zal in de memorie van toelichting enige duiding moeten worden verstrekt over de redenen waarom een dergelijke overlappende machtiging nuttig wordt geacht.

Voor verplichtingen en verboden houden dergelijke overlappingsen meer risico's in. Zo kan weliswaar worden aangenomen dat de bepalingen inzake de dieren die niet gehouden mogen worden (artikelen 8, § 1, en 9, § 1, van het voorontwerp) cumulatief toegepast kunnen worden met de regelgeving inzake natuurbescherming en natuurbehoud, in zoverre dat indien de ene regelgeving het houden van de dieren toelaat en de andere het houden van de dieren verbiedt, het verbod op het houden van dieren voorrang zal hebben. Dat is echter niet zo vanzelfsprekend en kan leiden tot verschillende interpretaties en tot rechtsgedingen. Ook in dit geval zullen de stellers van het voorontwerp op zijn minst in de memorie van toelichting moeten verduidelijken hoe zij de verhouding tussen de ontworpen regeling en de bestaande regelgeving inzake natuurbescherming en natuurbehoud zien. In dat verband volstaat het niet om in de artikelen 8 en 9 van het voorontwerp respectievelijk te bepalen dat de erin bedoelde lijst “geen afbreuk [doet] aan” en dat bepaalde verboden gelden “[m]et behoud van de toepassing van” bepaalde regelingen in andere gewestelijke bevoegdheidsdomeinen. Deze vermeldingen betekenen immers dat de ontworpen regeling en de regeling waarnaar wordt verwezen, tegelijk van toepassing kunnen zijn, zonder voorrang van de ene op de andere.⁵ Dat dat daadwerkelijk het geval kan zijn, staat echter niet bij voorbaat vast voor alle gevallen van overlapping.

3.2. Ook een interferentie met de gewestbevoegdheid inzake landbouw⁶ kan blijkbaar niet worden uitgesloten, zoals blijkt uit wat volgt.

Artikel 9 van het voorontwerp verbiedt het houden van dieren die in het wild werden gevangen, “[m]et behoud van de toepassing van de regelgeving over het natuurbehoud en de landbouw, vermeld in artikel 6, §1, III, en V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980”. Artikel 23 van het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering binnen het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en binnen de grenzen van de jaarlijks toegekende begrotingskredieten subsidies kan toekennen om de toepassing van landbouwactiviteiten en primaire verwerking die een positieve bijdrage leveren aan het dierenwelzijn, te bevorderen. Artikel 39, § 3, van het voorontwerp verbiedt het doden en slachten van schapen, geiten en varkens voor particulier huishoudelijk verbruik buiten een erkend slachthuis of een voor het gegroepeerd slachten van dieren voor particulier huishoudelijk verbruik door de Vlaamse Regering erkende inrichting, maar dit verbod is onder meer niet van toepassing op landbouwers als bedoeld bij artikel 2, 7°, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’.

Voorts wordt in het advies van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij van 27 oktober 2023 melding gemaakt van verscheidene bepalingen van het voorontwerp die betrekking hebben op de landbouwsector, namelijk (in volgorde van de bespreking ervan in dat advies) artikel 10, § 3 (beschutting van dieren die buiten gehouden worden), artikel 24, 7° (verbod op het verven van dieren of op een andere manier kunstmatig kleuren), de artikelen 10, § 2, en 22

⁵ Omzendbrief VR 2019/4 inzake wetgevingstechniek, aanwijzing 7.

⁶ Artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(elk dier beschikt over voldoende ruimte en bewegingsvrijheid, alsook het uitdoofbeleid voor het houden van kippen in kooien in legkippenhouderijen of opfokbedrijven), artikel 23 (subsidies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ten behoeve van dierenwelzijn), artikel 27 (verbod op de verhandeling van dieren op de openbare weg of op markten), artikel 36 (verbod op onverdoofd slachten), artikel 12, tweede lid (verbod op het houden van dieren voor de productie van foie gras door middel van eender welke invasieve methode die ertoe leidt dat hypertrofie van de vetcellen in de lever opzettelijk veroorzaakt wordt), artikel 20 (verbod op het opstarten of exploiteren van houderijen waar pelsdieren worden gehouden), artikel 37 (inwerkingtreding van een verbod op het doden van eendagshaantjes van zodra de Vlaamse Regering bepaalt dat geslachtsbepaling in het ei haalbaar is voor dag 12 na incubatie) en artikel 63 (mogelijkheid om zelfstandige dierenartsen aan te stellen voor controles in (onder meer) landbouwbedrijven, verzamelcentra voor landbouwhuisdieren, handelaarsstallen en erkenningsplichtige inrichtingen).

Op de vraag naar wat wordt bedoeld met de verwijzing naar de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in artikel 23 van het voorontwerp, en of het dan nog wel gaat om een maatregel in het kader van dierenwelzijn, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Dit gaat hier om een dierenwelzijnsbevoegdheid. Met ingang van 1 januari 2023 is het nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van toepassing. Het nieuwe Europese rechtskader bestaat uit verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021, verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 en de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan. Binnen het Vlaamse Gewest werd/wordt er uitvoeringsreglementering genomen zowel binnen landbouw als leefmilieu als dierenwelzijn. De uitvoering van het GLB betreft dus *in casu* om een gedeelde bevoegdheid.

(...) Het gaat om zogenaamde pijler 2-maatregelen die worden gefinancierd vanuit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), maar waarbij er ook een verplichte cofinanciering vanuit de regio/lidstaat vereist is.

(...) Activiteiten in de primaire verwerking kan beschouwd worden als een synoniem van landbouwactiviteiten en kan in voorkomend geval derhalve geschrapt worden.

(...) Hier wordt minimaal gedacht aan de kosten voor de controles uitgevoerd door de certificatie-instellingen bij deelname door onder andere landbouwers aan een door de minister erkend dierenwelzijnslabel. Het gaat om subsidies die kaderen binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2023-2027. Conform EU-Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 ‘tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013’ dienen immers ook acties om het dierenwelzijn te verbeteren, te worden gestimuleerd. Meer in het algemeen gaat het om het bevorderen van de toepassing van landbouwactiviteiten en primaire verwerking die een positieve bijdrage leveren aan het dierenwelzijn.”

Hier gelden dezelfde conclusies als in opmerking 3.1. Ook al bestaat er geen principieel bezwaar tegen het vermengen van verschillende gewestbevoegdheden in een enkele tekst, toch kunnen overlappingsen in bepaalde gevallen leiden tot rechtsonzekerheid.

Wat betreft de subsidieregeling in artikel 23 van het voorontwerp zal ervoor moeten worden gewaakt dat geen onderling onverenigbare subsidievoorwaarden in het leven worden geroepen, indien het niet de bedoeling is dat de begunstigen moeten kiezen tussen verschillende subsidiestelsels. Bovendien zal in de memorie van toelichting enige duiding moeten worden verstrekt over de verhouding tot de steunregeling in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de reeds bestaande implementatie ervan in de interne rechtsorde.

Voor verplichtingen en verboden zal op zijn minst in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt wat de verhouding is tussen de ontworpen regeling en de bestaande regelgeving inzake landbouw, althans indien niet uitdrukkelijk is voorzien in een uitzondering ten aanzien van landbouwers of landbouwactiviteiten, zoals het geval is voor artikel 39, § 3, van het voorontwerp.

4. Artikel 16 van het voorontwerp bevat verscheidene bepalingen met betrekking tot het kweken van honden en katten en bepaalt onder meer dat bij de selectie van kweekdieren rekening moet worden gehouden met “met hun anatomische, fysiologische en gedragskenmerken, zodat het welzijn, *met inbegrip van de gezondheid*, van het ouderdier en de nakomelingen niet in het gedrang komen door het kweken” (paragraaf 1, eerste lid). Het is verboden te kweken met kweekdieren bij honden en katten die een erfelijke aandoening vertonen die niet kan worden verholpen via oordeelkundige paringscombinaties tussen kweekdieren binnen de raspopulatie (paragraaf 1, tweede lid). De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om het kweken van honden en katten te organiseren om erfelijke aandoeningen terug te dringen en de genetische diversiteit te bevorderen (paragraaf 2, eerste lid).

Op de vraag of met dergelijke bepalingen de bevoegdheid van de federale overheid inzake diergezondheid niet wordt betreden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Vooreerst, het betreffende eerste lid van paragraaf 1 is een herhaling op decretaal niveau van het artikel 19, §2, eerste lid van het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren’, hetwelk reeds de verplichting voorziet voor beroeps- en hobby- honden- en kattenkwekers om bij de selectie van kweekdieren rekening te houden met hun anatomische, fysiologische en gedragskenmerken, zodat het welzijn, met inbegrip van de gezondheid, van het ouderdier en de nakomelingen niet in het gedrang komt door het kweken. Deze bepaling werd ingevoerd door middel van het BVR van 15 februari 2019 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren’.

Graag merken we op dat naar aanleiding van het bewuste BVR van 2019 door uw Raad geen gelijkaardige opmerking werd gemaakt in haar advies als huidige opmerking, maar integendeel stelde dat kon aangenomen worden dat de ontworpen maatregel het dierenwelzijn beoogde. (advies 63.978/3)

Verder, de aangelegenheid van het dierenwelzijn en die van de diergezondheid hangen nauw samen. Erfelijke aandoeningen met een negatief effect op het welzijn van het dier en/of zijn nakomelingen zullen in voorkomend geval ook ziekte veroorzaken en met andere woorden de gezondheid van het dier in het gedrang brengen. Belangrijk te vermelden is dat de gezondheid *in casu* niet het hoofddoel is van de bepaling maar wel het welzijn van het dier. Hoofddoel is erfelijke problemen aan te pakken die dierenwelzijnsproblemen

veroorzaken. *In casu* betreft diergezondheid een ondergeschikt onderdeel en onlosmakelijk geheel van het dierenwelzijn en valt het met andere woorden wel degelijk onder de bevoegdheid van de gewestelijke overheid.

Tenslotte dient verwezen naar de parlementaire voorbereiding van het artikel 6, §1, IX van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zoals ingevoegd bij artikel 24 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, middels dewelke de gewesten sinds 1 juli 2014 bevoegd zijn voor het vaststellen van regels met betrekking tot het dierenwelzijn. In de parlementaire voorbereidingen hierbij kan worden gelezen dat zowel de bevoegdheid inzake het vaststellen van de regels met betrekking tot het dierenwelzijn als de controle ervan volledig overgedragen wordt aan de gewesten. Het begrip ‘dierenwelzijn’ is blijkens de parlementaire voorbereiding zeer ruim en betreft de aangelegenheden geregeld door of krachtens de Dierenwelzijnswet, dit terwijl de federale overheid bevoegd blijft voor de normen vervat in de diergezondheidswet. (MvT, Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 153.)

(...)

Het tweede lid van paragraaf 1 is een herhaling op decretaal niveau van hetgeen bepaald is in artikel 19, §2, tweede lid van het bovenvermeld koninklijk besluit van 27 april 2007. Deze bepaling werd ingevoerd door middel van het BVR van 12 februari 2021 ‘tot wijziging van artikel 19 en 27 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren’. Graag merken we op dat naar aanleiding van het bewuste BVR van 2021 door uw Raad geen gelijkaardige opmerking in haar advies werd gemaakt als huidige opmerking. (advies 67.857/1/V) Voor het overige verwijzen we wat betreft §1, tweede lid en §2 naar de toelichting hierboven.”

Er kan worden aangenomen dat de ontworpen beperkingen op het kweken van honden en katten zijn ingegeven door het welzijn van de betrokken dieren en bijgevolg kunnen worden ingepast in de gewestbevoegdheid inzake dierenwelzijn. Wel moet de zinsnede “, met inbegrip van de gezondheid,” in artikel 16, § 1, eerste lid, van het voorontwerp worden weggelaten.⁷

Vermits met de ontworpen bepalingen geenszins wordt beoogd de veiligheid van de voedselketen te verzekeren, wordt de federale bevoegdheid voor de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten, zoals bepaald in artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, niet betreden.⁸⁻⁹

5.1. Sommige bepalingen van het voorontwerp houden een verbod in op het gebruik van bepaalde producten of een verbod om ze te verhandelen. Artikel 11 van het voorontwerp bepaalt

⁷ Zie ook GwH 21 januari 2021, nr. 10/2021, B.13.

⁸ Bovendien maakt, in tegenstelling tot wat voorheen het geval was, artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals vervangen bij artikel 16 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, niet langer gewag van de normering en de daarop toepasbare controle inzake dierenwelzijn.

⁹ Adv.RvS 67.856/VR van 13 oktober 2020 over een voorstel van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en tot vastlegging van voorwaarden voor het verhandelen van foie gras’, opmerking 3.5.

dat niemand een hond of een kat een halsband die elektrische prikkels toedient, mag aandoen of dergelijke halsbanden mag verhandelen. Artikel 38 van het voorontwerp schrijft voor dat ratten en muizen (en andere door de Vlaamse Regering aan te wijzen diersoorten) niet mogen worden verdelgd met producten waarvan het actieve bestanddeel lijm is die bestemd is om de dieren te immobiliseren of door verdrinking zonder dat het dier bedwelmd is. Artikel 45 van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om het gebruik of de verhandeling van producten die bestemd zijn voor dieren en die schadelijk zijn voor hun welzijn, te beperken of te verbieden en om in dat geval ook de publiciteit voor het gebruik of de verhandeling ervan te beperken of te verbieden.

Op de vraag of met artikel 11 van het voorontwerp niet de federale voorbehouden bevoegdheid inzake productnormen¹⁰ wordt betreden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De Raad van State lichtte in zijn advies 69.976/1/V toe dat het verbod op het gebruik van elektrische halsbanden geen marktuitsluitend effect heeft en ook geen belemmering vormt voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten. De Raad van State was meer bepaald van oordeel dat het gebruiksverbod geen marktuitsluitend effect heeft gelet op onder meer a) de alternatieven voor de elektrische halsbanden, b) het feit dat het verbod beperkt is tot twee specifieke diersoorten, namelijk honden en katten, en c) de ruime overgangperiode. Deze argumentatie gebruikt door de Raad van State om te besluiten dat het verbod op het gebruik geen marktuitsluitend effect heeft, geldt *mutatis mutandis* eveneens voor het verbod op de handel.

De maatregel voorwerp van het ontwerpdecreet, beoogt een verbod in te voeren op het gebruik van de elektrische halsbanden. Indien echter enkel het aandoen/dragen (en dus het gebruik) verboden wordt, maar de verkoop niet, dan mist de maatregel haar doel, aangezien er dan een verkeerd signaal verleend wordt aan burgers dat het wel legitiem is om tot de aankoop ervan over te gaan en dus ook tot het gebruik ervan. De handhaving op het verbod op het gebruik wordt dan ook bijzonder moeilijk zoniet onmogelijk gemaakt. Een verbod op de verkoop vormt met andere woorden een onlosmakelijk geheel met het verbod op het gebruik van de elektrische halsband. Het toestaan van de verkoop van de elektrische halsbanden leidt zo goed als zeker tot het effectieve gebruik van de apparaten in kwestie in de praktijk en met andere woorden tot misbruik in de praktijk en dus tot een significant verminderd dierenwelzijn. Het spreekt voor zich dat het gebruik verbieden van een product enerzijds, dat eenvoudigweg kan worden aangekocht in de handelszaak anderzijds de efficiëntie en de effectiviteit van het gebruiksverbod volledig zal ondermijnen en uithollen. Het verbod op de handel dient dan ook behouden te blijven.

Verder wordt ook verwezen naar de volgende twee adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State om tot de bevoegdheid van de gewesten te besluiten bij het invoeren van een handelsverbod inzake het beleidsveld van het dierenwelzijn:

(a) Het advies met nr. 55.717/3 van 14 april 2014 over het ontwerp van het Koninklijk Besluit ‘betreffende het verbod op het op de markt brengen van producten die schadelijk zijn voor het dierenwelzijn’:

Er werd via dit ontwerp van KB meer precies beoogd een verbod om bepaalde producten, die schadelijk geacht worden voor het dierenwelzijn, op de markt te brengen. Het betrof producten waarvan het actief bestanddeel lijm is, bestemd voor het immobiliseren van gewervelde dieren door verkleving, met het oog op hun verdelging. De rechtsgrond van het KB werd toen gezocht in de wet op de productnormering (nl. de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame

¹⁰ Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers'). De Raad van State was het hier echter niet mee eens en stelde dat de rechtsgrond in de Dierenwelzijnswet zou moeten gevonden worden en niet in de wet op de productnormering. (...)

(b) Het advies met nr. 67.713/1/V van 14 augustus 2020 over het wetsvoorstel 'tot instelling van een verbod op het gebruik van kangoeroes voor commercialisering, commerciële productie en fabricage':

De indieners beoogden een invoerverbod voor kangoeroevlees en afgeleide producten door te stellen dat in Australië kangoeroes 'op grote schaal bejaagd en afgeslacht' worden op een wijze die ontoelaatbaar dierenleed veroorzaakt. In het randnummer 4 op pagina 4 van zijn advies besloot de Raad dat de beoogde maatregel een gewestbevoegdheid uitmaakte op basis van de volgende redenering: 'Krachtens het door de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' ingevoegde artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' behoort het dierenwelzijn tot de gewestaangelegenheden. Bijgevolg komt het aan de gewesten toe om uit te maken of de preventie van dierenleed vereist dat de invoer van kangoeroeproducten en de doorvoer van deze producten via het betrokken gewest verboden wordt. Ook indien het instellen door een gewest van een invoerverbod op kangoeroeproducten problemen kan opleveren, gelet op het vrij verkeer van goederen tussen de deelstaten onderling, doet dit geen afbreuk aan de vaststelling dat de door de indieners van het voorstel beoogde maatregel in wezen een gewestbevoegdheid uitmaakt.'

Er dient tenslotte vastgesteld te worden dat het artikel 6, §1, II, tweede lid, 1^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' dat de federale overheid bevoegdheid geeft tot het vaststellen van produktnormen uitdrukkelijk betrekking heeft op aangelegenheden van het leefmilieu en het waterbeleid. Een gelijkaardige uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid wordt niet vermeld bij de aangelegenheden van het dierenwelzijn onder artikel 6, §1, XI van de bijzondere wet in kwestie."

Wat betreft artikel 38 van het voorontwerp beaamde de gemachtigde dat enkel het gebruik en niet de verhandeling van de betrokken producten wordt geregeld. Op de vraag of de ontworpen bepaling geen marktuitsluitend effect heeft, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“- De ontworpen regeling heeft volgens ons geen algemeen marktuitsluitend effect. Het verbod is immers beperkt tot twee specifieke diersoorten, namelijk muizen en ratten. Lijmvallen blijven dus nog steeds mogelijk voor het beheer van bijvoorbeeld insecten. Voor wat betreft de verdrinkingsvallen werd de datum van inwerkingtreding te meer uitgesteld naar een door de Vlaamse Regering te bepalen datum, dit is op een moment dat er meer diervriendelijke methoden op punt zijn (waaronder bedwelming met verdoving), zodat deze methode die niet diervriendelijk is, dan kan verboden worden.

- De Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn pleit in haar advies van 28 september 2023 voor een diervriendelijk beheer van ratten en muizen. De Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn pleit zelfs voor een verbod op de verkoop en het gebruik van anticoagulantia (middelen die de bloedstolling voorkomen), lijmvallen (zonder bedwelming), verdrinkingsvallen en cholecalciferol voor het beheer van ratten en muizen:

□ Lijmvallen enerzijds zijn luidens de Raad niet diervriendelijk. De dieren worden bij bewustzijn geïmmobiliseerd: de gevangen dieren kleven onherroepelijk vast aan hun poten of vacht, en er wacht hen een zekere dood, meestal door uitdroging of uithongering. Bij ontsnappingspogingen kunnen ze ook ernstige verwondingen oplopen, het afscheuren van de huid of gebroken ledematen.

□ Verdrinkingsvallen anderzijds zijn om redenen van dierenwelzijn al verboden in o.a. in Zweden en Frankrijk. Dit spreekt voor zich: de dood door verdrinking treedt pas na lange tijd in. Dit type van vallen is volgens de Raad wel aanvaardbaar als de dieren onmiddellijk worden verdoofd, doordat ze terecht komen in een verdovende vloeistof. Voor de verdrinkingsvallen met verdovende vloeistof die nu op de markt zijn, werd nog niet aangetoond dat de dieren worden bedwelmd.

- Wat betreft de productnormering is het belangrijk dat vastgesteld wordt dat het artikel 6, §1, II, tweede lid, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dat de federale overheid bevoegdheid geeft tot het vaststellen van produktnormen, uitdrukkelijk betrekking heeft op aangelegenheden van het leefmilieu en het waterbeleid. Een gelijkaardige uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid wordt niet vermeld bij de aangelegenheden van het dierenwelzijn onder artikel 6, §1, XI van de bijzondere wet in kwestie. Er wordt met andere woorden geen federale productnormeringsbevoegdheid onmogelijk gemaakt dan wel bemoeilijkt. (...)”

Op de vraag welke producten worden beoogd met artikel 45 van het voorontwerp en of die bepaling geen marktuitsluitend effect heeft, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het gaat om producten voor dieren die in de handel worden aangeboden maar die niet geschikt zijn om aan hun fysiologische en ethologische behoeften te voldoen en die dus schadelijk zijn voor hun welzijn. We denken hierbij onder meer aan sommige aangeboden hokken, kooien en bokalen die niet geschikt zijn voor de doeldiersoort of lijmvallen voor plaagdieren.

(...)

- De decretale bepaling *an sich* heeft geen marktuitsluitend effect. De toetsing dient naar aanleiding van het op te maken uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering te gebeuren.

- Wat betreft de productnormering is het belangrijk dat vastgesteld wordt dat het artikel 6, §1, II, tweede lid, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dat de federale overheid bevoegdheid geeft tot het vaststellen van produktnormen, uitdrukkelijk betrekking heeft op aangelegenheden van het leefmilieu en het waterbeleid. Een gelijkaardige uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid wordt niet vermeld bij de aangelegenheden van het dierenwelzijn onder artikel 6, §1, XI van de bijzondere wet in kwestie. Er wordt met andere woorden geen federale productnormeringsbevoegdheid onmogelijk gemaakt dan wel bemoeilijkt. (...)”

5.2. Volgens het Grondwettelijk Hof zijn productnormen “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten”.¹¹ Nog volgens het Grondwettelijk Hof is “[h]et voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid (...) immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (*Parl.St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/1, p. 20; *Parl.St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, p. 37) en om obstakels voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (*Parl.St.*,

¹¹ Zie o.m. GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.1; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.2; GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.17.1.

Senaat, 1992-1993, nr. 558/5, p. 67)”.¹² Anders dan de gemachtigde voorhoudt, is de voorbehouden federale bevoegdheid inzake productnormen niet beperkt tot leefmilieu.

In zoverre de ontworpen bepalingen voorzien in een *verbod op het verhandelen* van halsbanden die elektrische prikkels toedienen (artikel 11 van het voorontwerp) en van producten die bestemd zijn voor dieren en die schadelijk zijn voor hun welzijn (artikel 45 van het voorontwerp), wordt de federale bevoegdheid inzake productnormen betreden en kunnen die bepalingen geen doorgang vinden.¹³ Het gaat in dit geval overigens niet om het verbieden van de verhandeling van een product omwille van de wijze waarop het is geproduceerd, zoals foie gras wordt geproduceerd door het dwangvoederen van dieren,¹⁴ maar wel om het verbod van de verhandeling omwille van de intrinsieke eigenschappen van het product zelf bij het op de markt brengen ervan, ook al houden die eigenschappen verband met dierenwelzijn.¹⁵

Dat neemt niet weg dat een beroep zou kunnen worden gedaan op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden, maar daartoe is vereist dat de ontworpen maatregelen als noodzakelijk kunnen worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de ontworpen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.¹⁶ Het betoog van de gemachtigde dat de handhaving van een verbod op het gebruik van de halsbanden die elektrische prikkels toedienen, zeer moeilijk zou zijn zonder het instellen van een verbod op de verkoop ervan, kan volstaan om te besluiten dat voldaan is aan de voorwaarde van de noodzakelijkheid wat betreft het verbod op het in de handel brengen, vervat in artikel 11 van het voorontwerp, maar dan moet nog steeds worden aangetoond dat ook is voldaan aan de overige voorwaarden. Voor artikel 45 van het voorontwerp zal bij de uitvoering ervan voor welbepaalde producten moeten blijken dat aan die drie voorwaarden is voldaan.¹⁷

5.3. In de arresten nrs. 32/2019 en 35/2019, heeft het Grondwettelijk Hof evenwel geoordeeld dat een algemeen *gebruiksverbod* voor, in dat geval, bepaalde pesticiden op het ganse grondgebied van een gewest, voor de betrokken pesticiden een marktuitsluitend effect zou sorteren,

¹² GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.2; GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.2; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.3.

¹³ Zie ook adv.RvS 69.976/1/V van 8 september 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 april 2022 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en het decreet van 13 juli 2018 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming’, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1124/1, 21, opmerking 4.

¹⁴ Zie adv.RvS 67.856/VR van 13 oktober 2020, opmerking 3.6.2.

¹⁵ Dat neemt niet weg dat bij de uitvaardiging van dergelijke maatregelen door de federale overheid zal moeten voldaan zijn aan het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel, dat inhoudt dat de uitoefening van de bevoegdheid van de gewesten inzake dierenwelzijn niet onmogelijk wordt gemaakt of op overdreven wijze wordt bemoeilijkt.

¹⁶ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bv.: GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.92.4.

¹⁷ Gelet op de delegatie aan de Vlaamse Regering in de ontworpen bepaling kan worden aanvaard dat op het niveau van het uitvoeringsbesluit een beroep wordt gedaan op de impliciete bevoegdheden (zie RvS 29 juni 2023, nr. 256.986, *asbl Belplant*, nr. 31, waaruit kan worden afgeleid dat in een niet aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid de machtiging van de decreetgever aan de Vlaamse Regering om een decretale bepaling uit te voeren, tevens inhoudt dat zij middels de impliciete bevoegdheden een aangelegenheid vermag te regelen die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort).

hetgeen de uitoefening van de bevoegdheid inzake productnormen door de federale wetgever in de praktijk onmogelijk zou maken.¹⁸

Op grond van die redenering heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 165/2020 een regeling vernietigd die onder meer voorzag in een verbod om wensballonnen op te laten. Het Hof oordeelde daarover het volgende:

“Zonder dat het te dezen nodig is te onderzoeken of een algemeen verbod op het gebruik van wensballonnen op het ganse grondgebied van het Vlaamse Gewest ingepast kan worden in een of meer aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de gewesten, volstaat het vast te stellen dat een dergelijk verbod een marktuitsluitend effect sorteert, hetgeen de uitoefening van de bevoegdheid inzake productnormen door de federale wetgever, in de praktijk, onmogelijk maakt.

In zoverre het betrekking heeft op het oplaten van wensballonnen schendt het bestreden decreet het door artikel 143, § 1, van de Grondwet gewaarborgde beginsel van de federale loyauteit.”¹⁹

Nog afgezien van de vraag of de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake productnormen gebruiksvoorschriften kan vaststellen zoals in de ontworpen bepalingen, die specifiek gericht zijn op de zorg voor het dierenwelzijn, voorziet artikel 11 van het voorontwerp, in tegenstelling tot de bepaling waarover het Hof in het voormelde arrest uitspraak heeft gedaan, niet in een algemeen verbod op het gebruik van producten met betrekking tot dieren, maar enkel van specifieke producten met betrekking tot honden en katten, namelijk van halsbanden die elektrische prikkels toedienen. Bovendien wordt voorzien in een uitzondering voor elektrische halsbanden die alleen gekoppeld zijn aan een onzichtbare omheining.²⁰

Dat is ook het geval voor de specifieke producten waarvan het gebruik wordt geregeld in artikel 38, eerste lid, van het voorontwerp, althans ten aanzien van ratten en muizen, onder meer gelet op het voorhanden zijn van andere verdelgingsmiddelen voor die diersoorten. Of dat ook het geval is voor de andere diersoorten waartoe die verbodsbepalingen door de Vlaamse Regering kunnen worden uitgebreid overeenkomstig het derde lid van dat artikel, zal moeten worden uitgemaakt naar aanleiding van de betrokken ontwerpbesluiten.

Ook voor artikel 45 van het voorontwerp zal bij de uitvoering ervan voor welbepaalde producten moeten blijken dat het niet gaat om een algemeen verbod.

6.1. Artikel 62, § 1, eerste lid, 1^o, van het voorontwerp bepaalt dat overtredingen op het aan te nemen decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan en de Europese verordeningen, beschikkingen

¹⁸ GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.20.3; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.16.2.

¹⁹ GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.18.3.

²⁰ Zie ook adv.RvS 69.976/1/V, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1124/1, 21, opmerking 3.2; adv.RvS 72.351/VR/4 van 29 november 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 15 december 2022 ‘portant sur l’interdiction ou la restriction de l’utilisation d’accessoires ou de produits causant aux animaux des douleurs, des souffrances ou des lésions évitables’, opmerking 3.3. Vgl. GwH 10 november 2022, nr. 147/2022, B.8.1 tot B.10.4.

en besluiten ter zake, worden opgespoord en vastgesteld door de leden van de federale en lokale politie en dat per zone van de lokale politie een verantwoordelijke dierenwelzijn wordt aangeduid.

Op de vraag op welke bevoegdheidsgrond wordt gesteund voor de ontworpen bepaling, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“We zouden graag het kader van het huidige artikel 34, §1, van de Dierenwelzijnswet (zoals het laatst vervangen dmv het decreet van 13 juli 2018 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming’) willen behouden in de Codex Dierenwelzijn.

De bevoegdheid kan gegrond worden op het artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Overeenkomstig artikel 10 van de genoemde bijzondere wet kunnen decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheden. Naast het noodzakelijke karakter heeft het Grondwettelijk Hof nog twee supplementaire voorwaarden gesteld: de aangelegenheid moet zich lenen tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag ervan op de bevoegdheid van de andere overheid mag slechts marginaal zijn. De voormelde voorwaarden worden *in casu* vervuld. Hierbij wordt vooreerst benadrukt dat het om de bestending van een bestaande toestand gaat en er bijgevolg geen nieuwe bevoegdheden worden toegekend. Bovendien zou de schrapping de indruk wekken dat de federale en lokale politie geen bevoegdheid meer heeft inzake dierenwelzijn. Dit laatste zou disproportionele gevolgen hebben voor de bestaande praktijk op het terrein. Een goede samenwerking tussen de Inspectiedienst dierenwelzijn en de federale en lokale politie is noodzakelijk om de dierenwelzijnswetgeving ten volle en adequaat te kunnen blijven handhaven én om straffeloosheid te voorkomen. Ten slotte wordt benadrukt dat het betreden van de bevoegdheid van de federale overheid geen afbreuk doet aan de uniformiteit van de federale regelgeving ter zake. Ten overvloede: dit komt de transparantie en rechtszekerheid naar de burger toe, enkel maar ten goede.

In dit kader verwijzen we volledigheidshalve naar het advies van uw Raad met nr. 62.825/3 van 5 maart 2018, nr. 22.1 (nav het bovenvermelde decreet van 13 juli 2018) waarbij bevestigd werd dat de decreetgever op basis van de impliciete bevoegdheden de leden van de lokale en de federale politie zou kunnen belasten met de vaststelling en de opsporing van de betrokken overtredingen.

Hetzelfde geldt voor wat betreft de bepaling dat per zone van de lokale politie een verantwoordelijke dierenwelzijn wordt aangeduid;

Het is belangrijk dat de bestaande samenwerking die er reeds is op het terrein tussen de lokale politie en de inspecteurs van Dierenwelzijn Vlaanderen ook te bevestigen op decretaal niveau. De betrokken bepaling in het ontwerp van Vlaamse Codex Dierenwelzijn wenst de goede verstandhouding en samenwerking, die er momenteel reeds is, tussen de betrokken handhavingsdiensten te formaliseren en te uniformiseren. Officiële aanspreekpunten maken een uniforme handhaving van het dierenwelzijnsbeleid op lokaal niveau efficiënter dan door middel van de individuele contacten die er momenteel reeds zijn.”

De Raad van State ziet niet in waarom uitdrukkelijk moet worden bepaald dat de politie wordt belast met het toezicht op de naleving van de voormelde regelgeving, aangezien de

politie hoe dan ook ertoe gehouden is op te treden om een einde te maken aan onwettige toestanden en bij overtredingen van toepasselijke en strafrechtelijk beteugelde regelgeving de nodige vaststellingen kan doen. Daarvoor is geen uitdrukkelijke bepaling nodig.²¹

Het verplichten van de lokale politie om per zone van de lokale politie een verantwoordelijke dierenwelzijn aan te duiden, grijpt in op de organisatie van de politie, hetgeen een federale bevoegdheid is.

De ontworpen bepaling kan dan ook enkel doorgang vinden indien een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden. De verantwoording ter zake door de gemachtigde volstaat evenwel niet. Zo kan niet worden aangenomen dat het weglaten van de ontworpen bepaling de indruk zou wekken dat de federale en lokale politie geen bevoegdheid meer heeft inzake dierenwelzijn. Ook de enkele verwijzing naar de samenwerking tussen de lokale politie en de inspecteurs van Dierenwelzijn Vlaanderen volstaat niet om aan te tonen dat de ontworpen bepaling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid inzake dierenwelzijn. In de memorie van toelichting zal dan ook op een meer omstandige wijze moeten worden aangetoond dat voldaan is aan de voorwaarden om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden.

6.2. In artikel 62, § 2, vierde lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de toezichthoudende ambtenaren assistentie van de politie kunnen vorderen voor de opdrachten waarbij er een risico kan worden geïdentificeerd voor de veiligheid van die personen.

Op de vraag op welke bevoegdheidsgrond wordt gesteund voor de ontworpen bepaling, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De toezichthoudende personeelsleden worden regelmatig geconfronteerd met situaties waarbij de hulp van politie noodzakelijk is om hun taak te kunnen uitvoeren. Om deze reden wordt voorzien dat zij de hulp van de politiemacht kunnen vorderen wanneer zij vaststellen dat de uitoefening van hun opdracht een risico voor de veiligheid van de personen inhoudt. Het gaat om een bestaande bevoegdheid waarvan geopteerd wordt om deze te behouden in het kader van voorliggend ontwerp. We zijn van oordeel dat deze bepaling in lijn is met artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (impliciete bevoegdheden)

Overeenkomstig dat artikel kunnen decreten immers rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheden. Naast het noodzakelijke karakter heeft het Grondwettelijk Hof nog twee supplementaire voorwaarden gesteld: de aangelegenheid moet zich lenen tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag ervan op de bevoegdheid van de andere overheid mag slechts marginaal zijn. De voormelde voorwaarden worden *in casu* vervuld. Hierbij wordt vooreerst benadrukt dat het om de bestending van een bestaande toestand gaat en er bijgevolg geen nieuwe bevoegdheden worden toegekend. Bovendien zou de opheffing van de mogelijkheid om assistentie te vorderen disproportionele gevolgen hebben voor de bestaande praktijk op het terrein. Een goede samenwerking tussen de Inspectiedienst

²¹ Zie ook adv.RvS 71.933/3 van 4 november 2022 over een voorstel van decreet ‘Vlaamse Codex Dierenwelzijn’, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1267/2, 21, opmerking 58. Vgl. adv.RvS 67.387/3 van 14 mei 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het volmachtbesluit nr. 2020/023 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 mei 2020 ‘dat uithuiszettingen tijdelijk verbiedt tot en met 31 augustus 2020’, opmerking 8.

dierenwelzijn en de federale en lokale politie is noodzakelijk om de dierenwelzijnswetgeving ten volle en adequaat te kunnen blijven handhaven én om straffeloosheid te voorkomen. Ten slotte wordt benadrukt dat het betreden van de bevoegdheid van de federale overheid geen afbreuk doet aan de uniformiteit van de federale regelgeving ter zake.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd.

VORMVEREISTEN

7. Sommige bepalingen van het voorontwerp betreffen het verlenen van subsidies, zodat de vraag rijst of ze niet moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU).

7.1. In zoverre die subsidies ten goede komen aan niet-economische diensten van algemeen belang, zoals bijvoorbeeld het geval is voor de opvang van dieren in erkende dierenasielen, bedoeld in artikel 19 van het voorontwerp, is geen aanmelding bij de Europese Commissie vereist als staatssteun.²²

De gemachtigde betoogde dat dat ook het geval is voor de subsidies voor erkende opvangcentra voor uitheemse wilde dieren in nood, bedoeld in artikel 78 van het voorontwerp:

“De subsidieregeling voorwerp van het ontwerp voor wat betreft de ‘opvangcentra voor uitheemse wilde dieren in nood’ maakt geen staatssteun uit in de zin van artikel 108, derde lid VWEU, met als gevolg dat een aanmelding aan de Europese Commissie conform artikel 108, derde lid VWEU, dan ook niet vereist is.

Staatssteun wordt in art. 107, lid 1 van hetzelfde Verdrag gedefinieerd als zijnde: ‘steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt’.

Meer concreet:

Om te beoordelen of er sprake is van staatssteun, moet aan de volgende criteria worden getoetst, waarbij alle voorwaarden cumulatief moeten vervuld zijn:

1. de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
2. de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
3. deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
4. de maatregel is selectief;
5. de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

²² Adv.RvS 68.802/3 van 2 maart 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021 ‘over de vergoeding voor de opvang van in beslag genomen dieren, de subsidiëring van de erkende dierenasielen en het verhalen op de verantwoordelijke van de kosten voor inbeslagname van dieren’, opmerking 3.

□ Er wordt in casu niet aan al deze voorwaarden voldaan, met als gevolg dat er dus geen sprake is van staatssteun. Zo wordt onder andere de steun niet verleend aan ondernemingen die een economische activiteit verrichten, maar wel aan opvangcentra voor uitheemse wilde dieren in nood, die in de regel vzw's zijn.

Noch vervalst de maatregel de mededinging in de EU of dreigt deze te leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU, noch is de maatregel selectief, maar betreft deze een gehele sector (itt het toekennen van een voordeel aan een specifieke onderneming).”

Met die zienswijze kan worden ingestemd, zodat ook voor deze subsidies geen aanmelding is vereist.

7.2. De subsidies die worden vermeld in de artikelen 23 en 61, § 3, 7° tot 9°, van het voorontwerp, lijken wel betrekking te hebben op economische activiteiten (of dat kan alvast niet worden uitgesloten). Aangezien de thans ontworpen bepalingen nog geen inzicht bieden in de intensiteit van die steun en de eraan verbonden voorwaarden, zal de aanmelding bij de Europese Commissie moeten gebeuren naar aanleiding van de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten ervan, tenzij indien zou vaststaan dat beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling of indien uit de aard en de begunstigden van die subsidieregeling alsnog zou blijken dat het gaat om niet-economische diensten van algemeen belang.

Die opmerking geldt ook voor artikel 22, eerste lid, van het ontwerp, indien met de daarin vermelde “flankerende maatregelen” ook subsidies worden bedoeld (zie ook opmerking 35).

8. Wat betreft de reeds in opmerking 5.1 aangehaalde artikelen 11, 38 en 45 van het voorontwerp, die voorzien in een verbod op het gebruik van bepaalde producten of in een verbod om ze te verhandelen, althans in zoverre die bepalingen vanuit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt doorgang kunnen vinden (zie de opmerkingen 5.2 en 5.3), is een aanmelding vereist bij de Europese Commissie overeenkomstig richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’. Het gaat immers telkens om een technisch voorschrift in de zin van artikel 1, lid 1, f), van die richtlijn.

Wat betreft de artikelen 38, derde lid (in tegenstelling tot het eerste lid), en 45 van het voorontwerp kan evenwel met die aanmelding worden gewacht tot de uitwerking van de besluiten waarbij die bepalingen worden uitgevoerd, aangezien het pas dan duidelijk zal zijn om welke producten het precies gaat.

ALGEMENE OPMERKINGEN

9. België heeft een aantal verdragen van de Raad van Europa met betrekking tot de bescherming van het welzijn van dieren ondertekend en in voorkomend geval geratificeerd. De geratificeerde verdragen zijn:

- de Europese overeenkomst ‘inzake de bescherming van dieren tijdens internationaal vervoer’, opgemaakt te Parijs op 13 december 1968, en het Aanvullend protocol, opgemaakt te Straatsburg op 10 mei 1979;²³
- de Europese Overeenkomst ‘inzake de bescherming van dieren in veehouderijen’, opgemaakt te Straatsburg op 10 maart 1976.²⁴ Deze overeenkomst ligt ook aan de basis van EU-richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 ‘inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren’;
- de Europese Overeenkomst ‘voor de bescherming van gewervelde dieren die worden gebruikt voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden’, en bijlagen A en B, opgemaakt te Straatsburg op 18 maart 1986 en het Protocol van 22 juni 1998 tot wijziging van die overeenkomst;
- de Europese Overeenkomst ‘voor de bescherming van gezelschapsdieren’, opgemaakt te Straatsburg op 13 november 1987.²⁵

Binnen de voor de Raad van State beschikbare tijd, gegeven de zeer grote huidige zaaklast, kon niet worden nagegaan of het voorontwerp van decreet geen bepalingen bevat die in strijd zijn met de voormelde verdragen en of het de nodige bepalingen bevat om de voormelde verdragen waar nodig nader uit te voeren of de nodige rechtsgronden daarvoor bevat. Bij het voorbereiden van nieuwe of aangepaste uitvoeringsbesluiten zal daarmee alleszins rekening moeten worden gehouden.

10. Verschillende bepalingen van het voorontwerp kunnen een beperking van het vrije verkeer van goederen inhouden doordat zij te beschouwen zijn als een maatregel van gelijke werking als bedoeld bij artikel 34 VWEU. Deze bepalingen moeten kunnen worden verantwoord op grond van artikel 36 VWEU, waarbij de bescherming van de gezondheid en van het leven van dieren als rechtvaardigingsgronden in aanmerking kunnen komen.

Verschillende bepalingen kunnen tevens een beperking inhouden van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU) of van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU). Zij moeten een wettig doel nastreven, proportioneel zijn ten opzichte van dat doel en niet-discriminatoire.

Verschillende bepalingen kunnen tevens een beperking inhouden van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

De bescherming van het dierenwelzijn is een legitiem doel van algemeen belang, waarvan het belang met name tot uitdrukking is gekomen in de vaststelling door de EU-lidstaten van Protocol nr. 33 ‘betreffende de bescherming en het welzijn van dieren’ dat aan het Verdrag ‘tot oprichting van de Europese Gemeenschap’ is gehecht, dat bepaalde dat de Gemeenschap en de

²³ De nieuwe *European Convention for the Protection of Animals during International Transport (Revised)*, opgemaakt te Chişinău op 6 november 2003 werd op die datum door België ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

²⁴ Het Protocol tot wijziging van die overeenkomst, gedaan te Straatsburg op 6 februari 1992, werd op die datum door België ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

²⁵ De Europese overeenkomst ‘inzake de bescherming van slachtvee’, opgemaakt te Straatsburg op 10 mei 1979, werd op die datum door België ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

lidstaten bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Gemeenschap ten volle rekening houden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren. Met dit Protocol komt thans artikel 13 VWEU overeen, een bepaling van algemene toepassing van het VWEU, die is opgenomen in het eerste deel van dat verdrag, waarin het gaat over de beginselen.²⁶

Het Hof van Justitie heeft overigens meermaals het belang vastgesteld dat de Europese Unie hecht aan de gezondheid en de bescherming van dieren.²⁷ Ook het Grondwettelijk Hof heeft de bescherming van het dierenwelzijn al herhaaldelijk aangenomen als wettige reden.²⁸

Verder in dit advies wordt ingegaan op de overeenstemming van specifieke bepalingen van het voorontwerp met de genoemde vrijheden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

11. Artikel 4 van het voorontwerp bepaalt dat een dier “een levend wezen [is] met gevoel, specifieke behoeften en intrinsieke waarde”. De draagwijdte van een dergelijke bepaling is veeleer symbolisch. Bovendien is het niet echt nieuw om tot uiting te laten komen dat dieren meer zijn dan andere goederen; dit blijkt tot op zekere hoogte reeds uit de (weliswaar in de wet van 14 augustus 1986 niet nader gedefinieerde) notie “welzijn der dieren”.²⁹ Reeds in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 1986 werd vooropgesteld dat de klemtoon in de rechtsvoorganger van die wet lag op de bescherming van dieren, terwijl “[d]e levensomstandigheden van het dier in de moderne maatschappij (...) dermate gewijzigd [zijn] dat men thans op grond van een daarbij aansluitende ethische bezinning veel verder wil gaan: ook het ‘algemeen welzijn’ der dieren moet actief worden nagestreefd, waarmee bedoeld wordt dat in hun behoeften moet worden voorzien”.³⁰

Dat neemt niet weg dat de ontworpen bepaling effectief een reële draagwijdte kan krijgen indien zou worden gepreciseerd dat met het erin vervatte beginsel dat een dier een levend wezen is met gevoel dat bijzondere bescherming geniet, rekening moet worden gehouden bij de uitvoering en de toepassing van het aan te nemen decreet. Een gelijkaardige bepaling treft men aan in artikel 13 VWEU, dat luidt als volgt:

“Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en

²⁶ Zie o.m. HvJ 23 april 2015, C-424/13, *Zuchtvieh-Export GmbH*, ECLI:EU:C:2015:259, punt 35; HvJ (grote kamer) 29 mei 2018, C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e.a.*, ECLI:EU:C:2018:335, punt 64.

²⁷ HvJ 10 september 2009, C-100/08, *Commissie t. België*, ECLI:EU:C:2009:537, punt 91; zie ook de in vorige voetnoot aangehaalde rechtspraak.

²⁸ Zie verschillende van de verder in dit advies aangehaalde arresten.

²⁹ Zie ook adv.RvS 61.368/4 van 14 juni 2017 over een voorstel van decreet van het Waalse Parlement ‘visant à insérer un article 1^{er} bis et à modifier l’article 3 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux pour reconnaître à l’animal le caractère d’être vivant et sensible’, *Parl.St.* W.Parl. 2016-17, nr. 779/2, 2.

³⁰ *Parl.St.* Senaat 1982-83, nr. 469/1, 1.

de ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.”³¹

Artikel 6

12. Artikel 6 van het voorontwerp bepaalt dat “[n]iemand (...), uitgezonderd bij overmacht, handelingen [mag] plegen die niet door dit decreet zijn bepaald of nalaten handelingen te stellen, als dat redelijkerwijze mogelijk is, waardoor een dier zonder noodzaak omkomt of zonder noodzaak zijn welzijn op een andere manier op fysiologisch en/of ethologisch vlak wordt geschaad”.

In de memorie van toelichting worden enkele voorbeelden gegeven van handelingen die op grond van die bepalingen kunnen worden bestraft, namelijk “[h]et vooraf doden van dieren met het oog op het gebruik van het dode dier in volksgebruiken, artistieke uitingen en kunstvormen tot vermaak van het publiek, zoals het zogenaamde haanslaan en het ganzenrijden, of het doden van dieren in volksgebruiken, artistieke uitingen en kunstvormen tot vermaak van het publiek, zoals het zogenaamde visjesdrinken”.

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Een noodzakelijk element voor de strafbaarstelling is dat het dier zonder noodzaak omkomt dan wel zonder noodzaak diens welzijn op fysiologisch of ethologisch vlak wordt geschaad. Het vermaak van het publiek kan hiervoor niet als verantwoording gebruikt worden teneinde het dier te mogen doden dan wel diens welzijn te mogen schaden. Vermaak van het publiek houdt in dat er sprake is van een demonstratie, dan wel een optreden voor een publiek.”

Aangezien het gaat om een strafbepaling, gelet op de artikelen 65 en volgende van het voorontwerp, moeten de strafbare feiten voldoende precies worden omschreven. Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, houdt onder meer in dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.³²

³¹ Zie ook adv.RvS 63.688/3 van 10 juli 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 6 december 2018 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren houdende erkenning van het specifiek statuut voor het dier’, *Parl.St.* Br.Parl. 2018-19, nr. A-727/1, 5-6, opmerking 5.

³² GwH 25 februari 2010, nr. 17/2010, B.8.4; GwH 27 mei 2010, nr. 62/2010, B.8.2.

Dat is inzonderheid problematisch voor de verwijzing naar schade van het welzijn van het dier “op een andere manier op fysiologisch en/of ethologisch vlak”. Een dergelijke omschrijving is immers veel ruimer dan de verwijzing naar “een vermindering, een letsel, of pijn” in het huidige artikel 1 van de wet van 14 augustus 1986, zelfs in die mate dat moeilijk vooraf kan worden ingeschat wat het strafrechtelijke gevolg zal zijn van bepaalde gedragingen die nadelig zijn voor dieren. Indien een dergelijke precisering niet mogelijk is, moet worden afgezien van de strafbaarstelling van dat aspect van artikel 6 van het voorontwerp.

13. Onverminderd het voorgaande schrijve men duidelijkheidshalve “het welzijn van het dier” in plaats van “zijn welzijn”.

Artikel 8

14. Wat betreft het beginsel van een positieve lijst van dieren die gehouden kunnen worden (zie artikel 8, § 1, van het voorontwerp) en de randvoorwaarden die het Hof van Justitie daarbij hanteert opdat de regeling in overeenstemming zou zijn met het EU-recht, kan worden verwezen naar arrest C-219/07 van 19 juni 2008 van het Hof van Justitie.³³

15. De gemachtigde bevestigde dat de bevoegdheid die aan de Vlaamse Regering wordt verleend bij artikel 8, § 3, van het voorontwerp, het enkel mogelijk maakt om in individuele gevallen het houden van bepaalde dieren te verbieden en niet om bij een algemene regel het houden ervan te verbieden. Dit wordt het best verduidelijkt in de ontworpen bepaling.

Artikel 9

16.1. Artikel 9, § 1, van het voorontwerp voorziet in een principieel verbod voor het houden van dieren die in het wild werden gevangen. In de memorie van toelichting wordt daarover onder meer het volgende uiteengezet:

“Er worden nog steeds dieren uit het wild gevangen en als gezelschapsdier gehouden. Dieren die uit het wild afkomstig zijn, zijn echter gevoeliger aan stress veroorzaakt door het houden in gevangenschap, waardoor ze hogere eisen stellen aan hun omgeving en verzorging dan hun in gevangenschap gekweekte soortgenoten. Bovendien zijn ze vaak drager van ziekten, wat een gespecialiseerde opvolging noodzakelijk maakt. Hierdoor zijn ze niet geschikt om zonder beperking in gevangenschap gehouden te worden. Bijgevolg is het nodig om een verbod op wildvang in te schrijven in de regelgeving.

De Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn pleitte in zijn advies van 28 november 2018 naar aanleiding van de opmaak van de positieve lijst voor reptielen al voor een verbod op het houden van wildvangdieren. De Raad adviseerde meer concreet om het verhandelen en houden van reptielen afkomstig uit het wild te verbieden.

Rekening houdend met talrijke wetenschappelijke publicaties en adviezen en het voorzorgsprincipe, kan het verbod worden uitgebreid naar andere taxonomische klassen van

³³ HvJ 19 juni 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw en Andibel vzw*, ECLI:EU:C:2008:353.

dieren dan reptielen, zodat een algemeen verbod op het houden van wildvangdieren op zijn plaats is in de dierenwelzijnsregelgeving.”

16.2. Artikel 9, § 2, eerste lid, 8^o, van het voorontwerp voorziet in een uitzondering op het voormelde verbod voor “het houden van dieren die in het wild zijn gevangen, waarvoor de houder kan aantonen dat die die dieren al hield vóór 1 januari 2024”. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Voor wat betreft punt 8^o van paragraaf 2 van artikel 9, kiezen we ervoor om o.w.v. dierenwelzijnsredenen niet in te grijpen in bestaande situaties van houderschap over deze dieren.”

De verantwoording voor die uitzondering op grond van “dierenwelzijnsredenen” is niet geheel duidelijk. Er kan weliswaar worden aangenomen dat dieren die al geruime tijd geleden in het wild werden gevangen, intussen niet zonder meer kunnen worden vrijgelaten. Dat staat echter niet bij voorbaat vast voor alle dieren die voor 1 januari 2024 werden gevangen. De verantwoording moet op dat punt dan ook worden aangevuld. Hoe dan ook moet die datum allicht worden aangepast indien de datum van inwerkingtreding van het aan te nemen decreet (zie artikel 84 van het voorontwerp) wordt aangepast.

Op de vraag of niet moet worden voorzien in een machtiging aan de Vlaamse Regering om de procedure te bepalen om aan te tonen dat de betrokken dieren al werden gehouden voor 1 januari 2024, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Er zou inderdaad aan de Vlaamse Regering een delegatie kunnen verleend worden om desgevallend de nadere voorwaarden te bepalen. Dat is o.i. evenwel niet noodzakelijk. Het bewijs dat men het dier reeds hield voor de datum van inwerkingtreding, kan geleverd worden door alle middelen van recht. We bekijken nog of een delegatie voorzien wordt.”

Er zou het beste in een uitdrukkelijke delegatie daartoe worden voorzien.

16.3. Op de vraag of in artikel 9, § 2, tweede lid, van het voorontwerp geen criteria moeten worden bepaald waarmee de Vlaamse Regering rekening moet houden bij het uitbreiden van de lijst van handelingen en inrichtingen vermeld in het eerste lid, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Dat lijkt o.i. niet nodig. Het gaat om situaties waarbij dieren in het wild worden gevangen en waar door het behoud van het wildvangverbod in het specifieke geval het welzijn van de betrokken dieren slechter af is (zie ook *standstill*beginsel cf. artikel 5, tweede lid van het ontwerp).”

Het lijkt dan toch raadzaam om in het tweede lid van die paragraaf te bepalen dat rekening moet worden gehouden met het *standstill*-beginsel bedoeld in artikel 5, tweede lid, van het voorontwerp, zoals de gemachtigde uiteenzet.

Artikel 10

17. Artikel 10, § 2, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt dat een dier niet constant wordt vastgemaakt of opgesloten. Het derde lid schrijft dan weer voor dat als een dier in afwijking van het tweede lid wel gewoonlijk of constant wordt vastgemaakt of opgesloten, het voldoende ruimte en bewegingsvrijheid krijgt, in overeenstemming met zijn fysiologische en ethologische behoeften, en dat in geen geval de bewegingsvrijheid van het dier zodanig wordt beperkt dat het aan vermijdbare pijnen, lijden of letsels wordt blootgesteld.

De gemachtigde bevestigde dat de overtreding van elk van de voormelde leden sanctioneerbaar is overeenkomstig de artikelen 65 en volgende van het voorontwerp. Het is echter weinig coherent en duidelijk om een principiële en sanctioneerbaar verbod te formuleren, gevolgd door een principiële toelating onder voorwaarden. Bovendien sluit het “gewoonlijk of constant” vastmaken en opsluiten in het derde lid niet aan op het “constant” vastmaken of opsluiten in het tweede lid.

Het zou dan ook coherenter zijn om de twee leden samen te voegen door te bepalen dat een dier enkel gewoonlijk of constant kan worden vastgemaakt of opgesloten indien het voldoende ruimte en bewegingsvrijheid krijgt, in overeenstemming met zijn fysiologische en ethologische behoeften, en dat in geen geval de bewegingsvrijheid van het dier zodanig wordt beperkt dat het aan vermijdbare pijnen, lijden of letsels wordt blootgesteld.

18. Overeenkomstig artikel 10, § 6, van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering, ter uitvoering van dat artikel, en onder voorbehoud van de bepalingen van hoofdstuk 9, voor de verschillende soorten en categorieën van dieren nadere regels vaststellen. Op de vraag of met een dergelijke delegatie niet louter de algemene uitvoeringsbevoegdheid wordt geparafraseerd die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en of de delegatie niet preciezer kan worden omschreven, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Paragraaf 6 geeft, net zoals de huidige paragraaf 4 van artikel 4 van de Dierenwelzijnswet, de Vlaamse Regering de mogelijkheid om objectieve en concrete normen voor te schrijven in functie van de verworven ervaring en van de evolutie van de wetenschappelijke kennis ter zake. Deze rechtsgrond werd reeds vele malen sinds haar redactie gebruikt door de koning respectievelijk de Vlaamse Regering teneinde uitvoeringsreglementering uit te vaardigen, al dan niet in uitvoering van Europese richtlijnen. Vrees bestaat dat door deze rechtsgrond gedetailleerder te omschrijven dat aangenomen bepalingen binnen deze besluiten zonder rechtsgrond dreigen te vallen en dan ook door middel van het artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing kunnen worden verklaard. We staan uiteraard open voor suggesties die het ontwerp kunnen verbeteren, met dien verstande dat we de juridische robuustheid van de aangenomen besluiten niet wensen in het gedrang te brengen.

Voorbeelden van richtlijnen die middels dit artikel omgezet werden, zijn: a) Richtlijn 2008/119/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren; b) Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens; c) Richtlijn 2007/43/EG van de Raad van 28 juni 2007 tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens en d) Richtlijn 1999/74/EG

van de Raad van 19 juli 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor de bescherming van legkippen.”

Als het de bedoeling is om, zoals de gemachtigde lijkt aan te geven, ook *andere of bijkomende* regels uit te vaardigen met betrekking tot het houden van dieren, bijvoorbeeld met het oog op de implementatie van Europese rechtsregels, naast de elementen die nu worden geregeld in de paragrafen 1 tot 5 van artikel 10 van het voorontwerp, is het raadzaam om te bepalen dat, onder voorbehoud van de bepalingen van hoofdstuk 9, de Vlaamse Regering voor het houden van specifieke soorten en categorieën van dieren bijkomende regels kan uitvaardigen. Vanzelfsprekend houdt dat in dat daarbij niet kan worden afgeweken van hetgeen reeds wordt bepaald in de paragrafen 1 tot 5, tenzij indien uitdrukkelijk wordt voorzien in uitzonderingen daarop.

Artikel 11

19. In artikel 11, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat niemand een hond of een kat een halsband die elektrische prikkels toedient, mag *aandoen* of dergelijke halsbanden mag verhandelen. In vergelijking met artikel 4, § 2/2, van de wet van 14 augustus 1986 wordt gewag gemaakt van het “aandoen” van een halsband, veeleer dan van het “laten dragen” van een halsband. De gemachtigde verklaarde dat deze verwoording taalkundig gepaster leek.

Toch rijst de vraag of er niet beter wordt geschreven “laten dragen”, zoals in de bestaande bepaling, omdat het in de praktijk moeilijk kan zijn om vast te stellen wie de halsband heeft *aangedaan*, terwijl de persoon die het feitelijke toezicht heeft over het dier op het ogenblik dat het die halsband draagt, wel beschouwd kan worden de persoon te zijn die het dier die halsband *laat dragen*.

Artikel 12

20.1. Artikel 12, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt dat het verboden is om dieren te houden voor de productie van foie gras door middel van eender welke invasieve methode die ertoe leidt dat hypertrofie van de vetcellen in de lever opzettelijk veroorzaakt wordt. Deze bepaling is een ruimere formulering van het verbod dat voortvloeit uit het huidige artikel 9*quinquies* van de wet van 14 augustus 1986.³⁴ In de memorie van toelichting wordt in dat verband het volgende uiteengezet:

“Door middel van dit lid wenst de decreetgever de leemten in de bestaande wetgeving, zoals vermeld in het eerste lid en initieel ingevoerd door middel van het decreet van 22 maart 2019^(...) op te vangen. Dit wil zeggen dat het houden van dieren voor de productie van foie gras niet enkel verboden is als deze het gevolg is van dwangvoeding maar tevens van om het even welke invasieve methode die opzettelijk leidt tot leververvetting en dit gelet op de impact van de leververvetting op het welzijn van de

³⁴ Zie overigens ook de vergoedingsregeling voor de ermee verband houdende bedrijfsstopzettingen en bedrijfsreconversies in artikel 81 van het voorontwerp.

betrokken dieren. Onder een invasieve methode wordt verstaan een methode waarbij men al dan niet met apparatuur een stof in het lichaam van het dier inbrengt.”

Daaruit blijkt dat het toepassingsgebied van het betrokken verbod wordt uitgebreid tot andere methoden dan dwangvoeding die leiden tot hypertrofie van de vetcellen in de lever voor de productie van foie gras.

20.2. In advies 64.020/3 van 16 november 2018 heeft de Raad van State het oorspronkelijke verbod getoetst aan de Europese Overeenkomst ‘inzake de bescherming van dieren in veehouderijen’, opgemaakt te Straatsburg op 10 maart 1976, alsook aan richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 ‘inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren’, aangezien het een strengere maatregel betrof dan hetgeen is bepaald in beide teksten.³⁵ De conclusie dat dat verbod verenigbaar is met die teksten, lijkt ook te gelden voor de thans ontworpen uitbreiding ervan.

Overeenkomstig artikel 10, lid 2, van richtlijn 98/58/EG zal de Europese Commissie in kennis moeten worden gesteld van de aan te nemen regeling.³⁶

20.3. Wat betreft de verenigbaarheid van de ontworpen maatregel met de vrijheid van vestiging en het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 49 VWEU e.v. en artikelen 56 e.v. VWEU), van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) en van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie),³⁷ verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De beperkingen zijn verantwoord op grond van artikel 36 VWEU vanuit de noodzaak om het dierenwelzijn te beschermen.

Door middel van de bepaling in kwestie wenst de decreetgever de leemten in de bestaande wetgeving, zoals vermeld in het eerste lid van artikel 12 en initieel ingevoerd door middel van het decreet van 22 maart 2019, op te vangen. Dit wil zeggen dat het houden van dieren voor de productie van foie gras niet enkel verboden is als deze het gevolg is van dwangvoeding maar tevens van om het even welke invasieve methode die opzettelijk leidt tot leververvetting en dit gelet op de sterk negatieve impact van de leververvetting op het welzijn van de betrokken dieren, hetgeen blijkt uit onderzoeksresultaten in wetenschappelijke studies. Onder een invasieve methode wordt verstaan een methode waarbij men al dan niet met apparatuur een stof in het lichaam van het dier inbrengt. Bij foie gras is er overigens overeenkomstig Verordening nr. 543/2008 van 16 juni 2008 ‘houdende de handelsnormen voor vlees van pluimvee’ sprake van minimumgewichten van respectievelijk 300 en 400 voor de levers [van] eenden en ganzen. Onze maatschappij aanvaardt niet langer dat het dierenwelzijn onder druk wordt gezet voor een luxeproduct, *in casu* foie gras. Op heden zijn er geen bedrijven in Vlaanderen die een dergelijke methode toepassen. Door middel van deze bepaling wensen we dan ook te verhinderen dat er zich in de toekomst dergelijke bedrijven zich in Vlaanderen zouden vestigen. Dezelfde

³⁵ Adv.RvS 64.020/3 van 16 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 maart 2019 ‘houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft het instellen van een verbod op het houden van pelsdieren en op het houden van dieren voor de productie van foie gras door middel van dwangvoeding’, *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1804/1, 40-43, opmerkingen 6 tot 7.1.

³⁶ *Ibid.*, 45, opmerking 7.3.

³⁷ Zie over het oorspronkelijke verbod: *ibid.*, 43-45, opmerkingen 7.2 en 8.

voorwaarden die gelden voor personen en bedrijven gevestigd in Vlaanderen, gelden ook voor personen en bedrijven die gevestigd zijn in een andere lidstaat en die in Vlaanderen een vestiging zouden willen openen.

We wensen graag te benadrukken dat:

- Er wordt geen onderscheid gemaakt op basis van nationaliteit of Staat van herkomst. De maatregel is dan ook niet discriminerend.
- De maatregel streeft het dierenwelzijn na, wat een legitiem doel van algemeen belang is. Zij streeft dan ook een wettig doel na.
- De maatregel is pertinent om het doel te bereiken en minder beperkende maatregelen zijn niet mogelijk:

Samengevat: De maatregel is niet discriminerend, noodzakelijk waarbij het beoogde resultaat niet op een minder beperkende manier bereikt kan worden. De 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. Zoals aangegeven in de overwegingen (40) en (41) van de aanhef van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, wordt dierenwelzijn volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie immers beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang en als van openbare orde. De ontworpen regeling is geschikt en noodzakelijk om die doelstelling te bereiken. In dit verband kan ook verwezen worden naar het advies nr. 57.485/4 van 3 juni 2015 van de Raad van State waarin is geoordeeld dat onder deze voorwaarden een beperking van onder meer de vrijheid van vestiging en/of dienstverlening om redenen van dierenwelzijn gerechtvaardigd is.

(...)

De vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen, zoals gewaarborgd bij artikel II.3 en II.4 van het Wetboek van Economisch Recht, kan niet worden opgevat als een absolute vrijheid noch als een onbeperkt recht. Deze kan beperkt worden indien hiertoe noodzaak bestaat of indien de beperking proportioneel is met het nagestreefde doel (zie o.a. het advies van de Raad van State met nr. 57.485/4 van 3 juni 2015, punt 2). De beperkingen, voorwerp van het ontwerp, zijn noodzakelijk, redelijk en proportioneel met het doel van de maatregel, met name de bescherming van het dierenwelzijn, dewelke volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie beschouwd wordt als een dwingende reden van algemeen belang en als van openbare orde. Zoals boven toegelicht is de maatregel samengevat niet discriminerend, noodzakelijk waarbij het beoogde resultaat niet op een minder beperkende manier bereikt kan worden.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

Artikel 15

21. De gemachtigde beaamde dat de vermelding in de memorie van toelichting dat “[n]ieuw is dat bepaald wordt dat de voormelde eigenaar een vergoeding verschuldigd is voor de opname, opvang en verzorging, ongeacht of die het dier al of niet terugeist, en door wie de kosten

in kwestie kunnen teruggevorderd worden”, moet worden weggelaten, aangezien in het huidige artikel 9, § 2, vijfde lid, van de wet van 14 augustus 1986 al een dergelijke bepaling voorkomt.

Artikel 16

22. Overeenkomstig artikel 16, § 2, eerste lid, van het voorontwerp kan de Vlaamse Regering “het kweken van honden en katten organiseren om erfelijke aandoeningen terug te dringen en de genetische diversiteit te bevorderen”. Op de vraag wat de draagwijdte is van de beoogde delegatie, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De formulering werd geïnspireerd op de gelijkaardige rechtsgrond in het artikel 40, eerste zin, landbouwdecreet (= decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid). We staan uiteraard open voor suggesties die het ontwerp kunnen verbeteren, met dien verstande dat we inhoudelijk wel dezelfde lijn willen aanhouden.”

Indien een delegatie van verordenende bevoegdheid wordt beoogd, kan dat beter uitdrukkelijk worden vermeld, bijvoorbeeld door te schrijven dat de Vlaamse Regering *nadere regels kan bepalen* aangaande het kweken van honden en katten, om erfelijke aandoeningen terug te dringen en de genetische diversiteit te bevorderen.

Artikel 17

23. Bij artikel 17, § 2, van het voorontwerp wordt voorzien in een erkenningsregeling voor hondenkwekerijen, kattenkwekerijen, dierenasielen, dierenpensions, handelszaken voor dieren en dierentuinen. Het instellen van een dergelijk vergunningsstelsel voor deze inrichtingen moet worden getoetst aan artikel 9 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: de dienstenrichtlijn).

Dat zal ook moeten gebeuren voor de inrichtingen waartoe de Vlaamse Regering, overeenkomstig artikel 17, § 4, van het voorontwerp, eveneens dat erkenningsvereiste kan uitbreiden,³⁸ bij de uitwerking van de betrokken uitvoeringsbesluiten.

In beide gevallen moet de nadere uitwerking, bij uitvoeringsbesluit, van de erkenningsvoorwaarden, de erkenningsduur en de erkenningsprocedure worden getoetst aan de artikelen 10, 11 en 13 tot 16 van de dienstenrichtlijn.

24. Het is raadzaam om in artikel 17, § 2, van het voorontwerp tevens te voorzien in een uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering voor het bepalen van de procedure voor het aanvragen en verlenen van de erkenning en voor het schorsen en intrekken ervan.

³⁸ Op de vraag waarom in die mogelijkheid wordt voorzien voor eender welke andere “inrichting”, zoals gedefinieerd bij artikel 3, 14°, van het voorontwerp, antwoordde de gemachtigde als volgt: “We wensen in voorkomend geval snel op het terrein te kunnen schakelen indien een erkenningsplicht aan de orde zou zijn.”

25. Artikel 17, § 2, derde lid, van het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering de erkenningsvoorwaarden voor de erkenning van dierentuinen *kan* vaststellen op advies van een comité van deskundigen die ze opricht, hierna de Vlaamse Dierentuinencommissie te noemen. Door deze formulering kan de indruk ontstaan dat het advies van de Vlaamse Dierentuinencommissie facultatief is.³⁹ Als dat niet de bedoeling is, schrijve men: “De Vlaamse Regering stelt de voorwaarden voor de erkenning van dierentuinen vast op advies van de Vlaamse Dierentuinencommissie.”

26. Het is raadzaam om in artikel 17, § 2, derde lid, van het voorontwerp te voorzien in een delegatie aan de Vlaamse Regering om de samenstelling en de werking van de Vlaamse Dierentuinencommissie te bepalen en eventueel om de vergoeding van de leden ervan te regelen.

27. In vergelijking met artikel 5, § 3, van de wet van 14 augustus 1986 kunnen dierenasielen overeenkomstig artikel 17, § 3, van het voorontwerp door de Vlaamse Regering worden vrijgesteld van de retributie voor het aanvragen van de erkenning, terwijl die wetsbepaling die vrijstelling rechtstreeks toekent. Dit moet kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Artikel 18

28. Overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van het voorontwerp kunnen dierenasielen een overeenkomst sluiten met gastgezinnen voor de tijdelijke opvang van een beperkt aantal dieren. In het eerste lid wordt bij de definitie van de term “gastgezin” onder meer vermeld dat het een natuurlijke persoon is met wie een dierenasiel een overeenkomst heeft gesloten en die onderdeel is van dat dierenasiel. De gemachtigde lichtte dat nader toe als volgt:

“Onderdeel van het dierenasiel wil zeggen dat men een beperkt aantal dieren voor een beperkte tijd opvangt op een andere plaats dus dan in het dierenasiel zelf. In principe is het gastgezin dan ook aan dezelfde voorwaarden onderworpen als het dierenasiel zelf. Er dient een overeenkomst hiertoe afgesloten te worden tussen het dierenasiel en de natuurlijke persoon zelf. De nadere regels zijn terug te vinden in het artikel 26/12 van het KB van 27 april 2007 ‘houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren’.

Dierenasielen zijn in de regel vzw’s. Voor het verkrijgen van een subsidie vereist het BVR van 19 maart 2021 ‘over de vergoeding voor de opvang van in beslag genomen dieren, de subsidiëring van de erkende dierenasielen en het verhalen op de verantwoordelijke van de kosten voor inbeslagname van dieren’, dat men ingeschreven is in de Kruispuntbank van Ondernemingen aan de hand van NACE-code 94.999.”

De wijze waarop een natuurlijke persoon “onderdeel” kan zijn van een dierenasiel dat in de regel een vzw is, moet nader worden verduidelijkt, bijvoorbeeld door te vermelden dat het om een natuurlijke persoon gaat die aan dezelfde voorwaarden voldoet als het dierenasiel. De vraag rijst wel of die natuurlijke persoon aan alle voorwaarden wordt onderworpen als het

³⁹ Het is immers duidelijk dat het vaststellen van de erkenningsvoorwaarden voor dierentuinen als dusdanig niet facultatief is, gelet op de formulering van artikel 17, § 2, eerste lid, van het voorontwerp.

dierenasiel, met inbegrip van de erkenningsvereiste. Indien dat niet het geval is, moet worden bepaald over welke voorwaarden het dan wel gaat.

29. Bij artikel 18, derde lid, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden te bepalen “om gastgezinnen door dierenasielen in te zetten en om die gastgezinnen te registreren”.

Als het de bedoeling is dat de gastgezinnen moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden, kan dat beter uitdrukkelijk worden vermeld in de ontworpen delegatie. In elk geval schrijve men “te laten inzetten” in plaats van “in te zetten”.

Artikel 19

30. Bij artikel 19, eerste lid, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om subsidies te verlenen aan erkende dierenasielen. Er zal moeten kunnen worden verantwoord, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, waarom niet wordt voorzien in de mogelijkheid van subsidiëring van andere inrichtingen waarvoor is voorzien in een verplichte erkenning, in elk geval dierenpensions en dierentuinen.

Een zelfde opmerking geldt voor artikel 78 van het voorontwerp,⁴⁰ waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid van subsidiëring van opvangcentra voor uitheemse wilde dieren in nood.

31. Overeenkomstig artikel 19, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt de Vlaamse Regering de “nadere regels”, allicht met betrekking tot de voormelde subsidies. De draagwijdte van die machtiging is niet duidelijk. Ofwel wordt ermee louter herinnerd aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar in dat geval is de bepaling overbodig en moet ze worden weggelaten. Ofwel wordt er meer mee beoogd dan hetgeen voortvloeit uit de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, maar dan moet de toegekende delegatie worden gespecificeerd.

Artikel 21

32. Artikel 21 van het voorontwerp voorziet in een principieel verbod op het houden van walvisachtigen in gevangenschap. Een dergelijk verbod moet kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU) (in zoverre daardoor ook het oprichten en uitbaten van onder meer dolfinaria onmogelijk wordt gemaakt) en van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) (aangezien door het verbod de handel in deze diersoorten

⁴⁰ Ook al treedt die bepaling pas in werking op een datum die de Vlaamse Regering bepaalt (zie artikel 84, 1°, van het voorontwerp).

bepikt wordt), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording:

“Het houden van walvisachtigen in gevangenschap wordt verboden met het oog op de bescherming van het welzijn van deze diersoorten, rekening houdend met hun hoog ontwikkelde bewustzijns cultuur en cognitieve vaardigheden zoals ook aangetoond door wetenschappelijke experts. In uitzondering hierop kunnen gekwetste en zieke walvisachtigen uit het wild wel tijdelijk gehouden worden in gespecialiseerde centra met het oog op hun rehabilitatie en uitzetting in de natuur. In de praktijk gaat het dan voornamelijk om bruinvissen. Daarnaast wordt voor het huidige en enige dolfinarium in Vlaanderen een voorwaardelijke afwijking voorzien. Deze kan haar activiteiten op de bestaande locatie enkel verderzetten mits naleving van bijkomende tegen uiterlijk 1 juli 2024 door de Vlaamse Regering vast te stellen voorwaarden met het oog op de verbetering van het welzijn van de huidige dieren, waaronder de verplichte realisatie van een buitenbassin tegen 1 januari 2027. Deze afwijking voor het bestaande dolfinarium geldt tot op het moment dat de Vlaamse Regering op advies van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn vaststelt dat voor de betrokken dieren een alternatieve huisvesting mogelijk is met garanties op een sterk verbeterd dierenwelzijn. Dat advies volgt op een evaluatie van de afwijking die 10-jarlijks plaatsvindt. De eerste evaluatie vindt plaats na afloop van de termijn van 10 jaar te rekenen vanaf 1 januari 2027. Nieuwe dolfinaria zullen evenwel niet meer opgericht kunnen worden op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

Wat betreft de vrijheid van vestiging en vrije dienstverrichting (artikelen 49 ev en 56 ev VWEU):

We verwijzen hiervoor graag naar de conclusie in het advies van de Raad van State met nr. 68.059/3 van 3 november 2020 over de Ordonnantie van 18 maart 2021 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat het verbod op het houden van walvisachtigen en zeeroofdieren betreft’. Door middel van deze ordonnantie werd bepaald dat walvisachtigen en zeeroofdieren enkel nog mogen gehouden worden in dierenasielen. De beperking van het recht van vestiging en eventueel van vrije dienstverrichting zoals bedoeld in de artikelen 49 en volgende, en 56 en volgende van de VWEU werd in dit opzicht als aanvaardbaar beschouwd door uw Raad.

Net zoals de Ordonnantie heeft huidig voorgestelde regeling als doelstelling het welzijn te verzekeren van de walvisachtigen. De bescherming van het dierenwelzijn is een legitiem doel van algemeen belang, waarvan het belang met name tot uitdrukking is gekomen in de vaststelling door de lidstaten van Protocol nr. 33 ‘betreffende de bescherming en het welzijn van dieren’ dat aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht, dat bepaalt dat de Unie en de lidstaten bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie ten volle rekening houden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren. Met dit Protocol komt artikel 13 van het VWEU overeen, een bepaling van algemene toepassing van het VWEU, die is opgenomen in het eerste deel van dat verdrag, waarin het gaat over de beginselen. Het Hof van Justitie heeft overigens meermaals het belang vastgesteld dat de Europese Unie hecht aan de gezondheid en de bescherming van dieren. De maatregelen kunnen voorts worden beschouwd als evenredig ten opzichte van het doel, dat niet met minder beperkende maatregelen tot eenzelfde niveau van bescherming kan worden bereikt.

Wat betreft het vrij verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU):

We verwijzen hiervoor eens te meer naar de conclusie in het advies van de Raad van State met nr. 68.059/3 van 3 november 2020 op dit punt. Door uw Raad werd geconcludeerd

dat voor wat betreft de overeenstemming met het vrij verkeer van goederen cf. de artikelen 34 en 36 VWEU, de voorgestelde Brusselse regeling een legitiem doel dient en als evenredig ten opzichte van het doel mag worden beschouwd.

Net zoals de bovenvermelde Ordonnantie heeft huidige voorgestelde regeling als doelstelling het welzijn te verzekeren van de walvisachtigen. We verwijzen graag naar de toelichting hieromtrent hierboven.

Wat betreft de vrijheid van handel en nijverheid:

We verwijzen hiervoor eens te meer naar de conclusie in het advies van de Raad van State met nr. 68.059/3 van 3 november 2020 op dit punt. Door uw Raad werd geconcludeerd dat voor wat betreft de overeenstemming met de vrijheid van handel en nijverheid de voorgestelde Brusselse regeling een legitiem doel dient en als evenredig ten opzichte van het doel mag worden beschouwd.

De vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen, zoals gewaarborgd bij artikel II.3 en II.4 van het Wetboek van Economisch Recht, kan niet worden opgevat als een absolute vrijheid noch als een onbeperkt recht. Deze kan beperkt worden indien hiertoe noodzaak bestaat of indien de beperking proportioneel is met het nagestreefde doel (zie o.a. het advies van de Raad van State met nr. 57.485/4 van 3 juni 2015, punt 2). De beperkingen, voorwerp van het ontwerp, zijn noodzakelijk, redelijk en proportioneel met het doel van de maatregel, met name de bescherming van het dierenwelzijn (en meer concreet het welzijn van de walvisachtigen), dewelke volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie beschouwd wordt als een dwingende reden van algemeen belang en als van openbare orde. Zoals boven toegelicht is de maatregel samengevat niet discriminerend, noodzakelijk waarbij het beoogde resultaat niet op een minder beperkende manier bereikt kan worden.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

33. Artikel 21, tweede lid, 2°, van het voorontwerp, voorziet in een uitzondering op het voormelde verbod in de vorm van een uitdoofregeling voor het enige bestaande dolfinarium in het Vlaamse Gewest. Het voorwaardelijk handhaven van die uitzondering wordt door de gemachtigde als volgt verantwoord:

“Er werd voorzien in een regeling waarbij het welzijn van de bestaande dieren centraal staat en tevens op regelmatige basis geëvalueerd wordt. De evaluatie wordt uitgevoerd door de Vlaamse Raad Dierenwelzijn, die zelf is samengesteld uit o.a. wetenschappelijke experts en zich bovendien ook kan laten bijstaan door externe experts. Deze afwijking voor het bestaande dolfinarium geldt dus tot op het moment dat de Vlaamse Regering op advies van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn vaststelt dat voor de betrokken dieren een alternatieve huisvesting mogelijk is met garanties op een sterk verbeterd dierenwelzijn. Dat advies volgt op een evaluatie van de afwijking die 10-jaarlijks plaatsvindt, hetwelk beschouwd kan worden als een redelijke termijn na de implementatie van de bijkomende maatregelen opgelegd door de Vlaamse Regering, zoals het verplichte buitenbassin.

Het kweek- en invoerverbod (behalve als het aantal individuen is gedaald tot 6) dient samengelezen te worden met de bepaling tot wanneer de tuimelaars mogen worden gehouden. Om het welzijn en de sociale cohesie te waarborgen, moet er immers over gewaakt worden dat de familiegroep uit minstens zes leden blijft bestaan. Te weinig sociale interactie leidt immers tot welzijnsproblemen.

Van alle onderzochte scenario's verdient dit scenario dat de beste garanties biedt voor een verbeterd welzijn van de betrokken dieren, de voorkeur.”

Ook met die verantwoording kan worden ingestemd, maar wat betreft het kweek- en invoerverbod is een bijkomende verantwoording vereist, die in de memorie van toelichting moet worden opgenomen.

Artikel 22

34. Overeenkomstig artikel 22 van het voorontwerp mogen kippen in legkippenhouderijen of opfokbedrijven niet worden ondergebracht in kooisystemen. Overeenkomstig artikel 84, 4°, van het voorontwerp treedt de aan te nemen bepaling in werking op 1 januari 2036, behoudens voor die houderijen die voordien hun bestaande kooisystemen willen vervangen dan wel voor de eerste maal kooisystemen in gebruik willen nemen en waarvan tegelijkertijd de omgevingsvergunningaanvraag hiervoor niet werd ingediend voor 14 juli 2023; voor deze houderijen treedt de bepaling in werking op (lees: heeft ze uitwerking met ingang van) 1 januari 2024.

34.1. Het ontworpen verbod moet kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU) (in zoverre daardoor de betrokken wijze van uitbating onmogelijk wordt gemaakt) en van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) (aangezien door het verbod de handel in de betrokken kippen of eieren beperkt wordt), alsook van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording:

“Wat betreft het vrij verkeer van goederen (cf. art. 34 en 36 VWEU):

Het verbod houdt geen beperking in op de handel in deze kippen.

Wat betreft de vrijheid van handel en nijverheid:

De vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen, zoals gewaarborgd bij artikel II.3 en II.4 van het Wetboek van Economisch Recht, kan niet worden opgevat als een absolute vrijheid noch als een onbeperkt recht. Deze kan beperkt worden indien hiertoe noodzaak bestaat of indien de beperking proportioneel is met het nagestreefde doel (zie o.a. het advies van de Raad van State met nr. 57.485/4 van 3 juni 2015, punt 2). De beperkingen, voorwerp van het ontwerp, zijn noodzakelijk, redelijk en proportioneel met het doel van de maatregel, met name de bescherming van het dierenwelzijn. Zoals aangegeven in overwegingen (40) en (41) van de aanhef van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, wordt dierenwelzijn volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang en als van openbare orde.

Het houden van leghennen in kooien laat niet toe om een voldoende niveau van dierenwelzijn te bereiken. Dit wordt ten gronde toegelicht in het rapport van de EFSA (d.i. de European Food Safety Authority), aangenomen op datum van 14 december 2022 en gepubliceerd op datum van 21 februari 2023, met als titel ‘Welfare of Laying Hens on

Farm', hetwelk concludeert: 'house all birds in non-cage systems', hetgeen in het Nederlands wordt vertaald als: 'alle leghennen moeten in niet-kooisystemen worden gehouden.' Deze aanbeveling is gebaseerd op de volgende conclusie vermeld in het rapport: 'In cage systems, laying hens experience the highly relevant welfare consequences 'inability to perform comfort behaviour', 'inability to perform exploratory or foraging behaviour' and 'restriction of movement'. In non-cage systems, these welfare consequences were ranked slightly relevant.'. Vertaald naar het Nederlands: 'In kooisystemen ervaren leghennen de zeer relevante welzijnsgevolgen 'onvermogen om comfortgedrag te stellen', 'onvermogen om verkennend en foerageergedrag te stellen' en 'beperkingen qua bewegingsvrijheid'. In niet-kooisystemen, zijn deze welzijnsgevolgen slechts enigszins relevant.' (<https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/7789>)

Het EFSA betreft een agentschap van de Europese Unie dat in 2002 is opgericht om te dienen als een onafhankelijke bron van wetenschappelijk advies. De adviezen van het EFSA dienen als wetenschappelijke basis voor Europese wetgeving.

Het verbod treedt voor de bestaande houderijen in werking op 1 januari 2036 (cf. artikel 84,4°). Op die manier wordt in een redelijke termijn voorzien, zodat de betrokken pluimveehouders tijdig de nodige aanpassingen kunnen doen om hun activiteiten te heroriënteren. Onder het verbod op kooisystemen valt niet het tijdelijk compartimenteren of scheiden van de betrokken dieren. Eveneens zijn etages in open volièresystemen mogelijk.

De maatregelen zijn samengevat niet discriminerend, noodzakelijk waarbij het beoogde resultaat niet op een minder beperkende manier bereikt kan worden.

Wat betreft de vrijheid van vestiging en eventueel de vrije dienstverrichting (artikelen 49 ev en 56 ev VWEU):

Dezelfde voorwaarden die gelden voor personen en bedrijven gevestigd in Vlaanderen, gelden ook voor personen en bedrijven die gevestigd zijn in een andere lidstaat en die in Vlaanderen een vestiging zouden willen openen.

We wensen graag te benadrukken dat:

- Er wordt geen onderscheid gemaakt op basis van nationaliteit of Staat van herkomst. De maatregel is dan ook niet discriminerend.
- De maatregel streeft het dierenwelzijn na, wat een legitiem doel van algemeen belang is. Zij streeft dan ook een wettig doel na.
- De maatregel is pertinent om het doel te bereiken en minder beperkende maatregelen zijn niet mogelijk:

Samengevat: De maatregel is niet discriminerend, noodzakelijk waarbij het beoogde resultaat niet op een minder beperkende manier bereikt kan worden. De 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. De ontworpen regeling is geschikt en noodzakelijk om die doelstelling te bereiken.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

34.2. De inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2036, alsook de keuze van de scharnierdatum van 14 juli 2023 (voor het indienen van de omgevingsvergunningsaanvraag) wordt door de gemachtigde als volgt verantwoord:

“Het verbod treedt dus voor de bestaande houderijen in werking op 1 januari 2036. Op die manier wordt in een redelijke termijn voorzien, zodat de betrokken pluimveehouders tijdig de nodige aanpassingen kunnen doen om hun activiteiten te heroriënteren.

Evenwel treedt het artikel in werking op 1 januari 2024 voor die houderijen die voor 1 januari 2036 hun bestaande kooisystemen willen vervangen dan wel voor de eerste maal kooisystemen in gebruik willen nemen en waarvan tegelijkertijd de omgevingsvergunningaanvraag hiervoor niet ingediend werd voor 14 juli 2023. Deze laatste voorwaarde werd opgenomen teneinde rechtszekerheid te creëren voor die houderijen die reeds een vergunningsaanvraag voor die datum hebben ingediend. Men wordt dan als een ‘bestaande’ houder beschouwd. 14 juli 2023 betreft de datum van de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering van het voorliggend decreet. Sinds die datum is men met andere woorden op de hoogte dat er een nieuw houderijsysteem in de pipeline is. We wensen te vermijden dat er nog snel veel geld wordt geïnvesteerd in het ‘oude’ systeem en dit aan de vooravond van de inwerkingtreding van het decreet.”

Er kan worden ingestemd met de keuze van de scharnierdatum van 14 juli 2023 om aankondigingseffecten te vermijden, maar tegelijkertijd rijst de vraag waarom houderijen die hun bestaande kooisystemen behouden, twaalf jaar krijgen om de nodige aanpassingen te doen. Die erg lang uitgestelde inwerkingtreding moet bijkomend worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel, aangezien daardoor een concurrentieel voordeel lijkt te worden geboden aan de betrokken houderijen, in vergelijking met houderijen die reeds voor 1 januari 2036 bestaande kooisystemen vervangen of die voor de eerste maal kooisystemen in gebruik willen nemen (en die de eventuele omgevingsvergunningaanvraag pas vanaf 14 juli 2023 hebben ingediend).

In elk geval zal de datum van 1 januari 2024 moeten worden opgeschoven tot een datum na de bekendmaking van het aan te nemen decreet, aangezien de inwerkingtreding van dergelijke verbodsbepalingen met terugwerkende kracht niet mogelijk is (zie daarover ook opmerking 85).

35. Artikel 22, eerste lid, tweede zin, van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om de “modaliteiten” van dit verbod te bepalen en om in “flankerende maatregelen” te voorzien. De draagwijdte van die machtiging is niet duidelijk. Ofwel wordt ermee louter herinnerd aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar in dat geval is de bepaling overbodig en moet ze worden weggelaten. Ofwel wordt er meer mee beoogd dan hetgeen voortvloeit uit de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering, maar dan moet de toegekende delegatie worden gespecificeerd.

De gemachtigde verklaarde dat de Vlaamse Regering op grond van die delegatie kan verduidelijken welke huisvestingssystemen onder kooisystemen vallen. Dit kan beter met zoveel woorden worden bepaald.

Indien met de “flankerende maatregelen” subsidies worden bedoeld, moet dit eveneens met zoveel woorden worden bepaald en is het raadzaam om de Vlaamse Regering bovendien te machtigen de subsidievoorwaarden, het bedrag van de subsidies, de procedure voor aanvraag en toekenning, de uitbetaling, de verantwoording en het toezicht te regelen. Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 7.2, zullen dergelijke subsidieregelingen moeten worden aangemeld

bij de Europese Commissie, tenzij indien zou vaststaan dat beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling.

Indien nog andere maatregelen worden beoogd, moeten die eveneens voldoende specifiek worden omschreven.

Artikel 23

36. Bij artikel 23, eerste lid, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om binnen het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en binnen de grenzen van de jaarlijks toegekende begrotingskredieten, subsidies toe te kennen om de toepassing van landbouwactiviteiten en primaire verwerking die een positieve bijdrage leveren aan het dierenwelzijn, te bevorderen. Het is raadzaam om in de nadere specificering van die delegatie in het tweede lid in punt 1° ook melding te maken van het bedrag van de subsidies, in punt 2° ook melding te maken van de toekenningsprocedure (naast de aanvraagprocedure) en in punt 3° ook de uitbetaling en de verantwoording van de subsidies te vermelden.

Artikel 24

37. In artikel 24, tweede lid, van het voorontwerp moet worden verwezen naar “het eerste lid, 9°” in plaats van naar “het eerste lid, 10°”.

38. Als onderdeel van de definitie van de term “paardencarrousel” in artikel 24, tweede lid, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van paardachtigen die bereden worden door het publiek “of als trekkracht worden gebruikt”, wat een nieuw element is in vergelijking met de definitie in het huidige artikel 6ter, eerste lid, 2°, van de wet van 14 augustus 1986. Op de vraag of met de toevoeging van de verwijzing naar het gebruik als trekkracht (naast het berijden door het publiek) een uitbreiding wordt beoogd van het verbod op het gebruik van paardachtigen in een paardencarrousel, vervat in artikel 24, eerste lid, 9°, van het voorontwerp, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Er wordt geen uitbreiding van het verbod beoogd. Graag verwijzen we hierbij naar de zinsnede ‘, ter voortbeweging van personen,’ in de huidige definitie van kermisattractie cf. artikel 6ter Dierenwelzijnswet.”

Het voortbewegen van personen door middel van paardachtigen is niet hetzelfde als het gebruiken van paardachtigen als trekkracht. De stellers van het voorontwerp moeten de definitie aan een nieuw onderzoek onderwerpen, mede in het licht van het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel.

Artikel 25

39. Bij artikel 25, eerste lid, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om maatregelen voor te schrijven om het welzijn te verzekeren van dieren die worden

gebruikt voor tentoonstellingen, demonstraties, *africhting*, enscenering, reclame, wedstrijden en voorafgaande trainingen, kermissen en bij andere gelegenheden tot vermaak van het publiek. De gemachtigde verklaarde dat de term *africhting* in de gebruikelijke betekenis moet worden begrepen,⁴¹ en dat het onder meer kan slaan op honden, katten of paarden (dressuur).

Artikel 27

40. Artikel 27 van het voorontwerp verbiedt het verhandelen van dieren op de openbare weg of op markten, maar voorziet in uitzonderingen voor jaarmarkten, beurzen en tentoonstellingen, alsook voor markten die ten hoogste acht keer per jaar worden georganiseerd. Die uitzonderingen gelden evenwel niet voor honden en katten.

De uitzonderingen worden door de gemachtigde als volgt toegelicht:

“De limitatieve lijst van uitzonderingen hebben een dermate beperkt toepassingsgebied waardoor de impact op het dierenwelzijn als gering en aanvaardbaar wordt beschouwd:

1° jaarmarkten: vinden per definitie maar een maal per jaar plaats;

2° tentoonstellingen: oftewel: ‘een verzameling van dieren die gehouden wordt met het doel de eigenschappen van de dieren te laten beoordelen en vergelijken of ze voor educatieve doelen voor te stellen en waarvan het hoofddoel niet van handelaar is’ (cf. artikel 3, 27°). Het gaat om evenementen die gericht zijn in hoofdzaak op de liefhebbers en hobby- of professionele houders van bepaalde diersoorten. Risico op impulsaankopen speelt hier dan ook niet of minder. Het verhandelen van dieren is hier ook niet het hoofddoel maar het kan een gelegenheid zijn om bv. dieren uit te wisselen dan wel kweekstellen samen te stellen met het oog op het bevorderen van de genetische diversiteit, het terugdringen van genetische aandoeningen en het zorgen voor gezonde jongen. Tentoonstellingen hebben ook een educatieve factor, waarbij ervaringen en kennis wordt uitgewisseld.

3° beurzen: Hierbij kan bv. gedacht worden aan een Agribex, hetgeen een Internationale Beurs is voor Akkerbouw, Veeteelt, Tuin en Groene Zones en waar landbouwers, loonwerkers, vertegenwoordigers van de toeleverende industrie, overheden, onderzoekers en groot publiek elkaar ontmoeten. Het hoofddoel is hier ook niet van handelaar. Net zoals tentoonstellingen is hier sprake van een educatieve factor, waarbij ervaringen en kennis wordt uitgewisseld.

4° markten die ten hoogste acht keer per jaar worden georganiseerd: deze uitzondering kadert in de wens om een beperkte mogelijkheid toe te laten op de verhandeling van dieren op dergelijke voor het publiek toegankelijke plaatsen waar verzamelingen van dieren worden gehouden met het doel ze te verhandelen. Dit teneinde het verbod proportioneel in werking te doen treden.”

⁴¹ Volgens Van Dale GWNT is “africhten” “door onderwijs en oefening voor een bepaald doel geschikt maken”.

Dat die uitzonderingen niet gelden voor honden en katten, wordt door de gemachtigde als volgt verantwoord:

“Voor honden en katten wensen we een *status quo* te behouden met de bestaande wettelijke regeling cf. artikel 12, eerste lid, Dierenwelzijnswet en dit gelet op het *standstill*beginsel. We wensen met andere woorden dat het bestaande beschermingsniveau voor deze dieren niet afneemt.”

Artikel 29

41. Wat betreft artikel 29 van het voorontwerp, dat verbodsmaatregelen en beperkingen bevat voor het maken van publiciteit met het oog op het verhandelen van diersoorten die niet voorkomen in de lijst van dieren die gehouden mogen worden, alsook van honden en katten (behoudens twee uitzonderingen), kan worden verwezen naar hetgeen de Raad van State heeft uiteengezet over de verenigbaarheid van dergelijke maatregelen met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van ondernemen in de adviezen 67.964/3⁴² en 69.974/1/V⁴³, alsook naar arrest nr. 10/2021⁴⁴ van het Grondwettelijk Hof.

Met betrekking tot de machtigingen die ter zake aan de Vlaamse Regering worden gegeven in het tweede en derde lid van artikel 29 zal die toetsing nog moeten gebeuren naar aanleiding van de voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten. Dat geldt ook voor de overeenstemming met het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU).

Artikel 30

42. Overeenkomstig artikel 30, eerste lid, 5°, van het voorontwerp is het verboden om dieren ten kosteloze of bezwarende titel af te staan aan personen van minder dan 18 jaar oud *daarmee gelijkgesteld* zonder de uitdrukkelijke toestemming van de personen die over hen het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefenen. Op de vraag wat wordt bedoeld met de woorden “*of daarmee gelijkgesteld*”, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Dit gaat om personen die 18 jaar of ouder zijn maar de mentale leeftijd van minder dan 18 jaar hebben.”

Aangezien die gelijkstelling niet in het voorontwerp wordt geregeld en niet bij voorbaat duidelijk is welke personen worden gelijkgesteld met personen van minder dan 18 jaar oud, is het raadzaam om gebruik te maken van bestaande begrippen uit het personenrecht.

⁴² Adv.RvS 67.964/3 van 13 oktober 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 18 maart 2021 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, *Parl.St.* Br.Parl. 2020-21, nr. A-291/1, 13-16, opmerking 7.

⁴³ Adv.RvS 69.974/1/V van 6 september 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 februari 2022 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft het voorzien van een strafverzwaring’, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 960/1, 20-21, opmerkingen 4.1 en 4.2.

⁴⁴ GwH 21 januari 2021, nr. 10/2021, B.35 tot B.42.2. Vgl. ook met de overwegingen B.47 tot B.53 van hetzelfde arrest.

43. Bij artikel 30, tweede lid, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om voor feesten, jaarmarkten, wedstrijden en andere manifestaties met een professioneel of geassimileerd karakter afwijkingen te verlenen op het verbod, vermeld in het eerste lid, 3°, volgens de voorwaarden die ze bepaalt.

Er moet worden gepreciseerd of het gaat om een regelgevende bevoegdheid, dan wel om een individuele beslissingsbevoegdheid (wat volgens de gemachtigde de bedoeling is). Indien het de bedoeling is dat de Vlaamse Regering criteria bepaalt voor het toestaan van afwijkingen op dat verbod, moet dat eveneens worden gepreciseerd.

Artikel 31

44. Met de vermelding “de herkomst” (van de te koop aangeboden dieren) in artikel 31, tweede lid, 2°, van het voorontwerp bedoelt men volgens de gemachtigde het land van oorsprong. Dit moet met zoveel woorden worden bepaald.

Die opmerking geldt ook voor artikel 32, tweede lid, 2°, van het voorontwerp.

Artikel 32

45. Bij artikel 32, eerste lid, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om voorwaarden op te leggen aan personen en verenigingen die dieren die voor adoptie zijn bestemd, aanvoeren vanuit het buitenland. Overeenkomstig het tweede lid, 1°, hebben die voorwaarden betrekking op “de registratie van de personen en verenigingen, vermeld in het eerste lid, en de procedure hiervan”.

Op de vraag of daarmee een verplichte registratie wordt beoogd en hoe dit verenigbaar is met de vrijheid van vestiging (artikelen 49 en volgende VWEU), met het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende VWEU) en met het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU), antwoordde de gemachtigde als volgt:

“- Het is inderdaad de bedoeling een verplichte registratie van de personen en verenigingen in kwestie op te leggen, hetgeen inderdaad ook uitdrukkelijk bepaald kan worden. Dit wordt gedaan in navolging van het advies van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn van 29 september 2022 met als titel ‘Invoer van straat- en asielhonden’.

- Volgens de geldende regelgeving (art. 20 KB van KB van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren) mogen dierenasielen geen dieren invoeren. In Vlaanderen kunnen organisaties die dieren (in hoofdzaak honden) invoeren dus niet erkend worden als dierenasiel. De honden kunnen dus niet anders dan rechtstreeks naar de adoptant gaan. Organisaties mogen dus enkel bemiddelen (bemiddelingsvzw’s), of honden vanuit hun asiel in het buitenland rechtstreeks bij de adoptant in Vlaanderen plaatsen (buitenlandse erkende asielen).

- De registratie is niet te beschouwen als een beperking van de vrijheid van vestiging en vrije dienstverrichting:

De toegang tot de uitoefening van de dienstenactiviteit voldoet aan de voorwaarden vermeld in artikel 9 van de Dienstenrichtlijn, in die zin dat: a) het registratiestelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter; b) de behoefte aan een registratiestelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, met name het dierenwelzijn; 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. Dezelfde voorwaarden die gelden voor personen en bedrijven gevestigd in Vlaanderen, gelden ook voor personen en bedrijven die gevestigd zijn in een andere lidstaat.

De eventuele beperking op het vrij verkeer van goederen is bovendien verantwoord op grond van artikel 36 VWEU vanuit de noodzaak om het dierenwelzijn te beschermen. Zoals aangegeven in de overwegingen (40) en (41) van de aanhef van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, wordt dierenwelzijn volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie immers beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang en als van openbare orde.

- Motivatie voor registratieplicht: In Vlaanderen is er de laatste jaren een significante stijging van het aantal straat- en asielhonden dat door organisaties wordt ingevoerd. Het risico op gedrags- en gezondheidsproblemen bij ingevoerde straat- en asielhonden is een belangrijke bezorgdheid. Zo komen (exotische) ziekten, waaronder zoönosen, meer voor bij ingevoerde honden (bijvoorbeeld rabiës, Echinococcus, Leishmania, Babesiosis, Ehrlichiosis, Heptazoönosis, hartworm, brucellose, Leptospira canicola). Verder hebben de honden in de thuislanden niet altijd de status van gezinshond zoals in West-Europa. Ze hebben minder emotionele en financiële waarde en worden daar ook naar behandeld. De honden worden vaak in lokale asielen opgevangen en van daaruit geadopteerd. Deze voorgeschiedenis resulteert in een hoger voorkomen van afwijkend gedrag zoals stress, angst van mensen en verlatingsangst bij deze dieren. Adoptie op afstand op basis van foto en beschrijving en zonder strenge screening van de kandidaat-adoptanten is bovendien een beperking voor het matchen van een hond en een adoptant, en verhogen het risico van impuls-adopties. De Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn adviseert in dit kader om enkel gesocialiseerde en gezonde gezinshonden in te voeren, aangezien het risico op gedrags- en gezondheidsproblemen daarbij kleiner is. De organisatie die de honden invoert draagt hierbij een belangrijke verantwoordelijkheid om enkel deze categorie honden in te voeren, én te zorgen voor een goede match met de kandidaat-adoptant.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd, maar er zou alleszins uitdrukkelijk moeten worden bepaald dat de registratie van de betrokken personen en verenigingen verplicht is, want dat komt nu onvoldoende uit de verf in de ontworpen bepaling.

Artikel 33

46. Op de vraag of de delegaties die artikel 33 van het voorontwerp bevat, niet moeten worden aangevuld met het oog op de regeling van de erkenning van controleposten bedoeld in artikel 3 van verordening (EG) nr. 1255/97 van de Raad van 25 juni 1997 ‘betreffende de communautaire criteria voor controlepost(en) en tot aanpassing van het in Richtlijn 91/628/EEG bedoelde reisschema’ en eventueel van het heffen van een bijhorende retributie, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De erkenning van controleposten gebeurt op heden door het FAVV (cf. KB van 16 januari 2006 ‘tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’).”

Deze erkenning waarin de voormelde verordeningsbepaling voorziet, heeft ook betrekking op het dierenwelzijn en niet enkel op de diergezondheid en de veiligheid van de voedselketen. Er moet dan ook worden voorzien in een rechtsgrond voor een regeling van die erkenningen door de gewesten, die bevoegd zijn voor het dierenwelzijn, al was het maar om de door de gemachtigde aangehaalde federale erkenning toepasselijk te verklaren wat betreft de gewesten, binnen hun bevoegdheid inzake dierenwelzijn.

Artikel 37

47. Artikel 37 van het voorontwerp voorziet in een verbod op het doden van kuikens bestemd voor de productie van consumptie-eieren. Dat verbod treedt in werking zodra door de Vlaamse Regering bepaald wordt dat de geslachtsbepaling van kuikens in het ei haalbaar is voor dag 12 na incubatie. De Vlaamse Regering kan voorzien in uitzonderingen op het verbod.

47.1. Op de vraag om dit verbod te verantwoorden vanuit de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie), antwoordde de gemachtigde als volgt:

“(…) In artikel 37 wordt (…) als principe bepaald dat het doden van kuikens bestemd voor de productie van consumptie-eieren verboden is. Dit artikel treedt evenwel pas in werking zodra door de Vlaamse Regering bepaald wordt dat de geslachtsbepaling van kuikens in het ei haalbaar is voor dag 12 na incubatie. Pijngevoeligheid van kuikens in het ei zou volgens uitgebreid wetenschappelijk onderzoek immers pas vanaf dag 12 vanaf de incubatie zijn. We verplichten niet dat mannelijke kuikens worden geboren. We verplichten enkel dat deze in een vroegere fase van de ontwikkeling gedood worden, nl. op een ogenblik dat er geen pijngevoeligheid is.

(…)

De vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen, zoals gewaarborgd bij artikel II.3 en II.4 van het Wetboek van Economisch Recht, kan niet worden opgevat als een absolute vrijheid noch als een onbeperkt recht. Deze kan beperkt worden indien hiertoe noodzaak bestaat of indien de beperking proportioneel is met het nagestreefde doel (zie o.a. het advies van de Raad van State met nr. 57.485/4 van 3 juni 2015, punt 2). De beperking, voorwerp van het ontwerp, is noodzakelijk, redelijk en proportioneel met het doel van de maatregel, met name de bescherming van het dierenwelzijn, dewelke volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie beschouwd wordt als een dwingende reden van algemeen belang en als van openbare orde. Op Europees niveau zouden jaarlijks zo’n 320 miljoen eendagshaantjes worden gedood en in België zo’n 15 miljoen. Om te voorkomen dat haantjes worden geboren, zijn afgelopen jaren technieken ontwikkeld om het geslacht van de embryo’s in het broedei te bepalen. Na deze geslachtsbepaling in het broedei (oftewel het in ovo seksen) worden broedeieren waaruit, volgens de geslachtsbepaling, een haantje geboren zal worden uit het broedproces verwijderd. Voor het in ovo seksen van eieren zijn inmiddels 4 technieken commercieel beschikbaar met name op basis van DNA-analyse, hormonale bepalingen met en zonder

gebruikmakend van massaspectrometrie, nabij-infrarood spectroscopie en ook één op basis van genetische manipulatie. Er zijn evenwel nog enkele belangrijke tekortkomingen die een brede uitrol van deze systemen verhinderen. Er is heel wat dierenwelzijnswinst te boeken door de brede uitrol van deze technieken, en dit van zodra technisch haalbaar. Samengevat is de maatregel niet discriminerend, noodzakelijk waarbij het beoogde resultaat niet op een minder beperkende manier bereikt kan worden.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

47.2. De bepaling dat dat verbod in werking treedt “zodra door de Vlaamse Regering bepaald wordt dat de geslachtsbepaling van kuikens in het ei haalbaar is voor dag 12 na incubatie”, is onduidelijk. Als het de bedoeling is dat het verbod in werking treedt op de datum waarop de Vlaamse Regering een dergelijke beslissing neemt, zullen de betrokken burgers dat pas weten als die beslissing is bekendgemaakt, terwijl een dergelijk verbod niet met terugwerkende kracht in werking kan treden. De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“We bedoelen inderdaad dat het verbod in werking treedt op datum van goedkeuring door de Vlaamse Regering. We staan uiteraard open voor suggesties tot verbetering van de tekst. We menen evenwel niet dat er *in casu* sprake zou zijn van terugwerkende kracht of retroactieve werking, in de zin dat de regeling rechtsgevolgen verbindt aan rechtsfeiten die dateren van vóór de inwerkingtreding ervan.”

Er kan het best worden bepaald dat het eerste lid in werking treedt op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum en dat die datum wordt bepaald van zodra de geslachtsbepaling van kuikens in het ei haalbaar is voor dag 12 na incubatie.

47.3. De tweede zin van het tweede lid van artikel 37 van het voorontwerp dat de Vlaamse Regering machtigt om te voorzien in uitzonderingen op het verbod vermeld in het eerste lid, wordt beter ondergebracht in een nieuw derde lid.

Artikel 38

48. Artikel 38, eerste lid, van het voorontwerp bevat een verbod om ratten en muizen te verdelgen met producten waarvan het actieve bestanddeel lijm is die bestemd is om de dieren te immobiliseren, alsook door verdrinking zonder dat het dier bedwelmd is. Bij het tweede lid wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om in uitzonderlijke situaties te voorzien in uitzonderingen op het verbod op verdelging door verdrinking. Op grond van het derde lid kan de Vlaamse Regering de verbodsbepalingen, vermeld in het eerste lid, uitbreiden naar andere diersoorten.

Deze ontworpen verbodsmaatregelen moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) en de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). Ze kunnen immers tot gevolg hebben dat de handel in lijmvallen en verdrinkingsvallen wordt verminderd, hetgeen kan worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking. Het is raadzaam een dergelijke verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting. Ook voor de uitbreiding tot andere diersoorten zal een dergelijke verantwoording moeten kunnen worden gegeven.

Artikel 39

49. In artikel 39 van het voorontwerp (alsook in artikel 40) wordt op verscheidene plaatsen gerefereerd aan (erkende) slachthuizen. De gemachtigde bevestigde dat het best een definitie van die term kan worden opgenomen in artikel 3 van het voorontwerp, namelijk dezelfde definitie als in artikel 2, k), van verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 ‘inzake de bescherming van dieren bij het doden’. Hiermee kan worden ingestemd.

50. Artikel 39, § 3, van het voorontwerp kan worden beschouwd als een nationaal voorschrift dat strekt tot een uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden, en daarmee verband houdende activiteiten, buiten een slachthuis, als bedoeld bij artikel 26, lid 2, eerste alinea, a), van verordening (EG) nr. 1099/2009, aangezien luidens artikel 10, eerste alinea, van de verordening enkel de voorschriften van artikel 3, lid 1, artikel 4, lid 1, en artikel 7, lid 1, van toepassing zijn op het slachten voor particulier huishoudelijk verbruik van andere dieren dan pluimvee, konijnen en hazen en de daarmee verband houdende activiteiten buiten het slachthuis door de eigenaar ervan of door een persoon onder de verantwoordelijkheid en het toezicht van de eigenaar.

De gemachtigde bevestigde dat, overeenkomstig artikel 26, lid 2, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1099/2009 een kennisgeving aan de Europese Commissie zal worden gedaan na de aanneming van het ontworpen decreet.

51. Het principiële verbod op doden en slachten voor particulier huishoudelijk verbruik buiten een erkend slachthuis of buiten een op grond van artikel 39, § 2, van het voorontwerp erkende inrichting, vervat in paragraaf 3 van dat artikel, slaat enkel op schapen, geiten en varkens en niet op andere diersoorten, zoals pluimvee, konijnen en hazen, waarvoor overeenkomstig artikel 11 van verordening (EG) nr. 1099/2009 het thuis slachten onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. De gemachtigde lichtte die keuze toe als volgt:

“Het verbod viseert die diersoorten waarvan we uitgaan dat zij de voornaamste categorieën zijn die in onze samenleving effectief gedood en geslacht worden voor consumptie. Wij willen vermijden dat die slachtingen thuis gebeuren door personen zonder expertise en de gepaste apparatuur waardoor het dierenwelzijn geschaad wordt. Runderen en paarden maken geen deel uit van het ontwerp, gezien de wet van 5 september 1952 ‘betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel’ het thuis slachten van deze dieren reeds verbiedt. Het klopt dat er dus een onderscheid gemaakt wordt met andere diersoorten – bv. honden – maar er is een legitieme doelstelling: de voor consumptie gedode en geslachte dieren worden geïnspecteerd. Van bv. honden wordt niet verwacht dat zij geslacht zullen worden, maar wel eerder een natuurlijke dood zullen sterven dan wel geëuthanaseerd worden en niet geconsumeerd worden. Het instellen van een verbod met de voorliggende uitzonderingen wordt proportioneel geacht. Wij wensen het thuis slachten niet principieel te verbieden voor pluimvee, konijnen en hazen. Hier gaat het om kleinere dieren, waar verwacht wordt dat het slachten en doden minder complex is dan bij grote dieren. Grote dieren zijn moeilijker te hanteren met als gevolg dat er een groter risico op dierenwelzijnsschendingen zijn.”

De Raad van State beschikt niet over het vereiste inzicht om te kunnen beoordelen of het thuis slachten van pluimvee, konijnen en hazen minder problematisch zou zijn vanuit het oogpunt van dierenwelzijn opdat het beoogde verbod niet zou moeten gelden voor deze diersoorten. Op dat punt moet hij dan ook een voorbehoud formuleren. Het is alleszins raadzaam om deze verschillende behandeling nader te verantwoorden in de memorie van toelichting.

52. Overeenkomstig het tweede lid van artikel 39, § 3, van het voorontwerp geldt het voormelde verbod niet voor landbouwers, noch voor personen die in het bezit zijn van een getuigschrift van vakbekwaamheid uitgereikt door het departement Omgeving (hierna: departement) en die over een verdovingsinstrument beschikken. Die uitzonderingen werden door de gemachtigde als volgt verantwoord:

“Dieren die bestemd zijn voor de slacht moet zoveel mogelijk pijn, lijden en stress bespaard worden. Ze moeten op een diervriendelijke manier behandeld worden en moeten voor de slacht verdoofd worden volgens een methode die toegelaten is volgens de Europese wetgeving (cf bijlage I van Verordening nr. 1099/2009). Dit kan door gebruik te maken van een penschiettoestel of een elektrisch bedwelmingsstoestel. Het correct hanteren van deze toestellen vergt de nodige kennis en vaardigheid. Voor de voedselveiligheid moet ook de hygiëne verzekerd kunnen worden. Een slachting gaat daarenboven ook gepaard met een grote hoeveelheid bloed en ander dierlijk afval dat op de juiste manier verwijderd moet worden. Dit alles maakt dat het nagenoeg onmogelijk is om een slachting door particulieren thuis correct uit te voeren volgens alle wettelijke voorwaarden en dit zonder een voorafgaande kwalitatieve opleiding over het slachten of doden van dieren te hebben gevolgd. Met het oog op de handhaving van de betrokken bepaling wordt vereist dat men in het bezit dient te zijn van een verdovingsinstrument.

Landbouwers anderzijds dienen een opleiding te volgen teneinde als landbouwer aan de slag te kunnen gaan. We mogen dus verwachten dat men zowel theoretische als praktijkkennis terzake heeft en dat men weet hoe met dieren om te gaan.”

53. Bij artikel 39, § 3, tweede lid, 2°, *in fine*, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om “hiervan” de nadere regels te bepalen. De gemachtigde verklaarde dat dit terugslaat op het getuigschrift van vakbekwaamheid, de te volgen opleiding over het slachten of doden van dieren en over het examen. Dit zou beter expliciet worden vermeld, omdat met de huidige formulering de indruk kan ontstaan dat de delegatie niet meer is dan een parafrasering van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

Artikel 40

54. Artikel 40 van het voorontwerp voorziet in de verplichting voor elk slachthuis om te beschikken over cameratoezicht dat toelaat om na te gaan of de bepalingen van het aan te nemen decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan en van de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten ter zake worden nageleefd. Er worden in dat verband een aantal delegaties verleend aan de Vlaamse Regering en bepaalde essentiële elementen van de ermee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens worden geregeld (naast hetgeen daarover wordt bepaald in artikel 75 van het voorontwerp).

54.1. Verordening (EG) nr. 1099/2009 moet in beginsel worden beschouwd als een volledige harmonisatie van de bescherming van dieren bij het doden. In die verordening wordt echter geen gewag gemaakt van installaties zoals een systeem van cameratoezicht.⁴⁵ De ontworpen bepaling lijkt ook niet te kunnen worden beschouwd als een stringenter nationaal voorschrift in de zin van artikel 26, lid 2, van die verordening, omdat deze verordeningsbepaling enkel betrekking heeft op het doden van dieren buiten een slachthuis, het slachten van gekweekt wild en het slachten van dieren volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze rituelen, en daarmee verband houdende activiteiten. Anderzijds kan niet worden ontkend dat de voorschriften van verordening (EG) nr. 1099/2009 erop gericht zijn om bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten de dieren “elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden”⁴⁶ te besparen, waartoe de permanente videobewaking ongetwijfeld kan bijdragen. Het is dan ook raadzaam dat de stellers van het voorontwerp contact zouden opnemen met de diensten van de Europese Commissie om uitsluitsel te verkrijgen over de vraag of de regeling inzake cameratoezicht in overeenstemming is met de bepalingen van verordening (EG) nr. 1099/2009.

54.2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁴⁷

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1° de categorie van verwerkte gegevens; 2° de categorie van betrokken personen; 3° de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4° de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5° de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁴⁸

⁴⁵ De voorgestelde regeling lijkt ook niet dadelijk inpasbaar in de regeling inzake monitoringprocedures in artikel 16 van de verordening, die immers veeleer de procedure betreffen voor de uitvoering van de controles bedoeld in artikel 5 van de verordening, die in wezen steekproefcontroles betreffen en geen permanente videobewaking.

⁴⁶ Artikel 3, lid 1, van de verordening.

⁴⁷ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁴⁸ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

Die essentiële elementen worden ten dele bepaald in artikel 75 van het voorontwerp, maar ook ten dele in artikel 40 ervan.

De doelstelling van de verwerking van persoonsgegevens wordt in het algemeen omschreven als cameratoezicht dat toelaat om na te gaan of de bepalingen van het aan te nemen decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan en van de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten ter zake worden nageleefd. Indien het de bedoeling is dat de camerabeelden mogen worden gebruikt voor het opsporen van overtredingen, moet dit uitdrukkelijk worden bepaald.

Daarbij moet ook worden vermeld voor welke personen overtredingen worden opgespoord. Gaat het enkel om het personeel van het slachthuis bij het verrichten van hun werk, of worden ook andere personen geïdentificeerd die in het slachthuis aanwezig kunnen zijn, zoals dierenartsen die de keuring uitvoeren, dierenartsen die door het departement zijn aangesteld op grond van artikel 63 van het voorontwerp of ander toezichthoudend personeel? Indien het de bedoeling is om aan te sluiten bij bepaalde categorieën van personen die worden vermeld in artikel 75, § 1, tweede lid, van het voorontwerp moet dat met zoveel woorden worden vermeld. Daarbij moet alvast worden aangestipt dat vervoerders van dieren in die laatste bepaling niet uitdrukkelijk worden vermeld, tenzij ze zouden begrepen zijn onder artikel 75, § 1, tweede lid, 14°, van het voorontwerp.

54.3. Bij de toepassing van de aan te nemen bepaling zal CAO nr. 68 van 16 juni 1998 ‘betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de werknemers ten opzichte van de camerabewaking op de arbeidsplaats’ moeten worden nageleefd.⁴⁹

Artikel 45

55. Artikel 45 van het voorontwerp machtigt de Vlaamse Regering om het gebruik of de verhandeling van producten die bestemd zijn voor dieren en die schadelijk zijn voor hun welzijn, te beperken of te verbieden. Deze maatregelen moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het vrije verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) en de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) naar aanleiding van de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten.

Hoofdstuk 9

56. Hoofdstuk 9 van het voorontwerp strekt tot de omzetting⁵⁰ van richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 ‘betreffende bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt’. In advies 51.723/1/V wees de Raad van State reeds op de ondoorzichtige en gedeeltelijk onvolledige wijze van omzetting van de

⁴⁹ Gelet op artikel 3, tweede lid, 1°, van de wet van 21 maart 2007 ‘tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's’ lijkt deze wet niet van toepassing te zijn op de ontworpen specifieke regeling.

⁵⁰ Samen met het koninklijk besluit van 29 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van proefdieren’.

richtlijn door hoofdstuk VIII van de wet van 14 augustus 1986.⁵¹ Ook al bevat hoofdstuk 9 van het voorontwerp meer bepalingen ter omzetting van de richtlijn dan de wet van 14 augustus 1986, toch neemt het grotendeels de bepalingen van hoofdstuk VIII van deze wet over en behoudt het de werkwijze waarbij veelvuldig delegaties worden verleend aan de Vlaamse Regering, zodat de omzetting van de richtlijn op twee niveaus gebeurt, namelijk in het betrokken hoofdstuk van het voorontwerp en (thans) in het koninklijk besluit van 29 mei 2013. Tegen een dergelijke omzetting op twee niveaus bestaat op zich geen bezwaar, maar het impliceert wel dat het niet mogelijk is om voor dit voorontwerp na te gaan of de omzetting van richtlijn 2010/63/EU volledig is, ook gelet op de beperkte tijd, gegeven het grote aantal adviesaanvragen, waarover de Raad van State beschikt voor het onderzoek van dit voorontwerp.

De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“[We] verwijzen (...) in antwoord hierop graag naar de EU Pilot 8785/16/EU. De Europese Commissie liet toen weten gekeken te hebben naar de wijze waarop de Richtlijn in alle lidstaten in nationaal recht werd omgezet. In functie hiervan werd gevraagd bijkomende informatie aan de Europese Commissie te willen bezorgen zodat deze over een volledig beeld van de situatie in België kon beschikken alvorens een beslissing te nemen of de richtlijn volledig werd omgezet. In functie van deze toetsing werden overigens nog aanpassingen aangebracht aan het KB van 29 mei 2013 en wel middels het BVR van 17 februari 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren en het koninklijk besluit van 21 november 1996 tot vaststelling van de vergoeding van de verplaatsings- en verblijfkosten van de personen die niet tot de Administratie behoren en die deel uitmaken van sommige organen samengesteld in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’. Door geen ingebrekestellingsprocedure op te starten na ontvangst van de antwoorden, werd impliciet door de Europese Commissie bevestigd dat de Richtlijn volledig werd omgezet.”

Deze uitleg neemt niet weg dat het binnen het bestek van de huidige adviesaanvraag niet mogelijk bleek om na te gaan of de omzetting van de richtlijn door hoofdstuk 9 van het voorontwerp en de vigerende uitvoeringsbesluiten volledig en adequaat is.

57. De vraag rijst of hoofdstuk 9 van het voorontwerp geen bepalingen bevat die strenger zijn dan hetgeen wordt bepaald in richtlijn 2010/63/EU. Bepalingen die strenger zijn dan de richtlijn kunnen maar behouden blijven als ze voldoen aan artikel 2, lid 1, van de richtlijn, dat inhoudt dat de lidstaten, met inachtneming van de algemene verdragsregels, bepalingen konden handhaven die op 9 november 2010 in werking waren getreden en die gericht waren op een uitgebreidere bescherming van onder de richtlijn vallende dieren dan de bepalingen van de richtlijn. De bepalingen moesten bovendien het voorwerp zijn geweest van een kennisgeving aan de Europese Commissie voor 1 januari 2013, waarna ze door de Commissie aan de overige lidstaten

⁵¹ Adv.RvS 51.723/1/V van 11 september 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 december 2012 ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES, dierengezondheid en bescherming van de gezondheid van de gebruikers’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2512/001, 33-36, opmerkingen 2.1 tot 2.2.9. Zie ook adv.RvS 52.543/1 van 31 januari 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 29 mei 2013, opmerkingen 4 tot 4.31.

worden meegedeeld.⁵² Strengere bepalingen kunnen eveneens worden behouden als ze de implementatie behelzen van andere Europese verordeningen of richtlijnen die in het kader van andere reglementering het gebruik van dierproeven verbieden of aan strengere voorwaarden onderwerpen.⁵³

Op de vraag voor welke bepalingen van het voorontwerp en van het koninklijk besluit 29 mei 2013 dat het geval is, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Volgende oplijsting werd aan de Europese Commissie overgemaakt in antwoord op de vraag om voor 1 januari 2013 mee te delen welke nationale bepalingen – in toepassing van artikel 2 van de Europese Richtlijn 2010/63 – die dateren van voor 9 november 2010, verder gaan dan deze in de Europese Richtlijn en die het dierenwelzijn bevorderen:

- Het Koninklijk Besluit van 30 november 2001 (en wijzigingen) dat een verbod inhoudt voor het uitvoeren van sommige dierproeven op proefdieren, namelijk:

o verbod op het uitvoeren van huidcorrosiviteit- en fototoxiciteitstesten (dat wat huidcorrosiviteit betreft in 2009 werd aangepast aan REACH)

o verbod op het produceren van monoklonale antilichamen via de ascitesmethode (2004)

o verbod op het testen van cosmetica (zowel voor wat betreft de eindproducten als voor wat betreft de ingrediënten of de combinaties van ingrediënten van cosmetische producten)(2005)

o verbod op het testen op mensapen (2009) - Opmerking: de afwijking die voorzien werd in de tweede alinea van artikel 1 *sexies* van het KB van 30/11/2001 is gelinkt aan het KB van 14/11/1993 betreffende de bescherming van proefdieren dat in 2010 opgeheven werd -> waardoor er sedert de inwerkingtreding van het KB van 6/4/2010 (ttz 15/5/2010), een totaal verbod bestaat om proeven uit te voeren op mensapen -> Dit betreft dus ook een bepaling die verder gaat dan de Europese Richtlijn.

- Wet van 14/8/1986:

o Art 23 § 2 verplicht dat de deskundige dierenwelzijn een dierenarts moet zijn in het geval de proefdieren honden, katten, primaten of landbouwhuisdieren zijn.

o Art 26 § 1 eist een universitair diploma voor de personen die dierproeven leiden (proefleiders).

- KB van 6/4/2010 betreffende de bescherming van proefdieren:

o Bijlage 3: het algemene gedeelte van het besluit inzake de huisvesting van de dieren is veeleisender dan de Europese Richtlijn 2010/63.

⁵² Zie het voormelde adv.RvS 52.543/1, opmerkingen 5.1 tot 5.4; adv.RvS 60.802/3 van 6 februari 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren en het koninklijk besluit van 21 november 1996 tot vaststelling van de vergoeding van de verplaatsings- en verblijfkosten van de personen die niet tot de Administratie behoren en die deel uitmaken van sommige organen samengesteld in het kader van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, opmerking 8; adv.RvS 63.999/3 van 11 oktober 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 april 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van de proefdieren’, opmerkingen 8.1 en 8.2.

⁵³ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 45.214/3 van 7 oktober 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 6 mei 2009 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 november 2001 houdende verbod op sommige dierproeven voor wat betreft het uitvoeren van proeven op anthropoïde primaten’, opmerking 6.

o Art 35: voorziet in een aanpassingstijd tot het jaar 2015 voor het naleven van de huisvestingsnormen; bij uitzondering kan dit uiterlijk tot 2017, wat de datum is die voorzien werd in de Europese Richtlijn.

Het laatst vermelde KB is niet meer relevant, daar dit opgeheven werd middels het KB van 29 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van proefdieren’.”

Uit dat overzicht kan worden begrepen dat de huidige artikelen 23, § 2, en 26, § 1, van de wet van 14 augustus 1986, die overeenstemmen met de artikelen 49 en 54, eerste en tweede lid, 1° en 2°, van het voorontwerp, strenger zijn dan hetgeen wordt bepaald in richtlijn 2010/63/EU, maar dat die bepalingen tijdig werden aangemeld bij de Europese Commissie. Binnen de beschikbare tijd kon de Raad van State niet nagaan of er geen andere bepalingen zijn van het voorontwerp die eveneens strenger zijn dan de voormelde richtlijn of die de implementatie betreffen van andere Europese verordeningen of richtlijnen die betrekking hebben op dierproeven.

58. Overeenkomstig artikel 61, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2010/63/EU moet in het aan te nemen decreet zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn worden verwezen. Het is dan ook raadzaam om in hoofdstuk 1 van het voorontwerp een bepaling in die zin op te nemen, waarin ook het best kan worden verwezen naar andere Europese verordeningen en richtlijnen die door het voorontwerp al dan niet gedeeltelijk worden geïmplementeerd.

Artikel 46

59. In vergelijking met artikel 20, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 is het tweede lid van die bepaling niet meer opgenomen in artikel 46, § 1, van het voorontwerp. Die bepaling, die de omzetting vormt van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2010/63/EU, luidt als volgt:

“Proefdieren die in een andere lidstaat rechtmatig zijn gefokt of gehouden, kunnen worden aangeleverd of gebruikt en de producten die zijn ontwikkeld voor gebruikmaking van deze dieren kunnen in de handel worden gebracht.”

De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“Er is geen bezwaar om het oude artikel 20, §1, tweede lid van de Dierenwelzijnswet weer toe te voegen. Het werd niet mee overgenomen wegens gebrek aan meerwaarde, gelet immers op het vrij verkeer van goederen en diensten, zoals vervat in de VWEU.”

Het is twijfelachtig of de voormelde richtlijnbeepaling, die een specifieke draagwijdte heeft en die niet voorziet in enige uitzondering, overbodig is in het licht van het vrije verkeer van goederen en diensten. Ze kan dan ook het best alsnog worden opgenomen in het voorontwerp.

Artikel 61

60. In artikel 61, § 2, 6°, van het voorontwerp wordt onder de inkomsten van het Vlaams Dierenwelzijnsfonds gewag gemaakt van “de inning van onkosten die bij verantwoordelijken worden teruggevorderd en die voortvloeien uit het uitvoeren van maatregelen met toepassing van

artikel 62, §2". De gemachtigde verklaarde dat daarmee wordt bedoeld op de maatregelen bedoeld in artikel 62, § 2, zevende lid. Dit kan beter worden gepreciseerd.

61. In artikel 61, § 3, eerste lid, 7°, 8° en 9°, van het voorontwerp wordt bepaald dat de inkomsten van het Vlaams Dierenwelzijnsfonds kunnen worden aangewend voor het verlenen van bepaalde subsidies. Deze bepalingen kunnen geen rechtsgrond vormen voor het regelen van de betrokken subsidies aangezien ze enkel de uitgaven van het begrotingsfonds bepalen, ter uitvoering van genoemd artikel 15, § 2, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019.

Er zal dan ook elders in het voorontwerp moeten worden voorzien in een uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering om voor elk van de betrokken subsidies de subsidievoorwaarden en het bedrag van de subsidies te bepalen, alsook de procedure voor het aanvragen en verlenen van de subsidies, de uitbetaling, de verantwoording en het toezicht.

Artikel 62

62. Artikel 62, § 2, tweede en derde lid, van het voorontwerp heeft tot gevolg dat voor lokalen die geen woning zijn en die niet voor het publiek toegankelijk zijn, geen verlof van de rechter in de politiebanc vereist is indien het bezoek plaatsvindt tussen 5 uur 's morgens en 9 uur 's avonds.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betreft het door artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde recht op eerbiediging van de woning niet alleen particuliere woningen, maar kan het onder bepaalde omstandigheden ook slaan op voor beroeps- of handelsactiviteiten gebruikte lokalen, zelfs wanneer het gaat om die van rechtspersonen.⁵⁴ De inmenging door de wetgever kan echter verdergaan wanneer het gaat om professionele of commerciële lokalen of activiteiten.⁵⁵

De gemachtigde gaf in dat verband de volgende toelichting:

“Het verlof van de politierechter is enkel niet vereist (tussen 5u en 21u) voor lokalen die niet tot woning dienen, wat de impact in het kader van de bescherming van het privéleven al beperkt. Overeenkomstig art. 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kunnen de in het Handvest vastgestelde rechten en vrijheden ingeperkt worden wanneer ze 1) bij wet worden vastgesteld, 2) proportioneel zijn en 3) beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang.

Aan 1) wordt met het voorliggende ontwerp voldaan.

Voor wat 3) betreft, kan erop gewezen worden dat volgens Europese rechtspraak en rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dierenwelzijn een legitiem doel van algemeen belang is.

Voor de beoordeling van 2) moet de noodzaak van de voorgestelde bepaling (die inhoudelijk identiek is aan de overeenkomstige bepaling in de huidige Dierenwelzijnswet)

⁵⁴ Zie o.m. EHRM 9 december 2004, *Van Rossem t. België*, § 36; EHRM 28 april 2005, *Buck t. Duitsland*, § 31; EHRM 14 maart 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. t. Noorwegen*, § 104.

⁵⁵ Zie GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.19.3; GwH 12 oktober 2017, nr. 116/2017, B.5.1.

bekeken worden. *In casu* gaat het om stallen en schuren (al dan niet op het terrein waarop ook de woning staat), maar ook bv. om opslagruimtes in dierenwinkels, de kweekruimtes in hondenkwekerijen, ... Het is niet mogelijk om een, zelfs maar min of meer, efficiënt toezicht op deze installaties en constructies uit te oefenen indien deze enkel betreden zouden mogen worden met goodwill van de eigenaar/houder van de dieren of een verlot van de politierechter. Onaangekondigde controles zijn een essentieel onderdeel van een degelijk toezichtsbeleid, en wanneer dieren in nood zijn, is het uiteraard noodzakelijk om onmiddellijk te kunnen optreden.

Het zou weinig efficiënt zijn indien in een hondenkwekerij enkel de publiek toegankelijke verkoopsruimte gecontroleerd zou kunnen worden, en voor een controle van de kweekruimtes (waar de meeste dieren zitten) eerst geprobeerd zou moeten worden om met goodwill van de kweker te controleren, en als die geen toegang geeft, een verlot van de politierechter te moeten aanvragen, waardoor de kweker gewaarschuwd zou zijn en alle tijd zou krijgen om zaken te verbergen. Een verlot van de politierechter kan immers enkel verkregen worden als er vermoedens van overtredingen zijn, zodat het niet mogelijk is om voor elke controle in een kwekerij vooraf een verlot te verkrijgen.

Veruit de meeste landbouwdieren worden in afgesloten stallen gehouden, waardoor het quasi onmogelijk is om van buitenaf vast te stellen of er mogelijk/vermoedelijk overtreding aanwezig zijn. Ook hier zou steeds eerst geprobeerd moeten worden om met toestemming van de eigenaar/houder een controle uit te voeren vooraleer er (misschien) grond zou zijn om een verlot van de politierechter te verkrijgen, waardoor de eigenaar/houder opnieuw alle kansen zou krijgen om zaken te verbergen.

Verder gaat het in deze gevallen vaak over grote(re) aantallen dieren (honderden honden in een kwekerij, tienduizenden kippen in een pluimveestal), waardoor de dierenwelzijnsimpact bij overtredingen groot is.

Een degelijk controlebeleid is bijgevolg onmogelijk zonder enige impact op de bescherming van het privé-leven. Voor wat betreft het betreden van lokalen die tot woning dienen, is de impact op het privé-leven dermate groot dat werd geoordeeld dat de afweging (privé-leven vs dierenwelzijn) in het voordeel van de bescherming van het privé-leven uitdraait, en dus het verlot van de politierechter steeds vereist is (tenzij de bewoner akkoord gaat met een controle). In het geval van controle van lokalen die niet tot woning dienen is de impact op de bescherming van het privé-leven echter veel kleiner. Hier kantelt de afweging, mede om bovenstaande redenen, dan ook in het voordeel van het dierenwelzijn zodat toegang tot deze lokalen, behalve tussen 21u en 5u, zonder verlot van de politierechter gerechtvaardigd is.

Als parallel kan hier ook verwezen worden naar bv art. 3, §2, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 'houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen', waarbij ook voor controles tussen 5u en 21u van lokalen die niet tot woning dienen geen verlot van de politierechter vereist is. Gelet op het raakvlak tussen de bevoegdheden dierenwelzijn enerzijds en voedselveiligheid en dierengezondheid anderzijds, gaat het in deze, voor wat levende dieren betreft, grotendeels over dezelfde locaties als deze die onder onze bevoegdheid vallen."

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

63. Volgens artikel 62, § 2, zevende lid, van het voorontwerp kunnen de leden van de federale en de lokale politie en de toezichthoudende ambtenaren alle nodige maatregelen treffen of

opleggen om de naleving te verzekeren van de bepalingen van het aan te nemen decreet, van de uitvoeringsbesluiten ervan en van de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten ter zake.

Op de vraag welke soort maatregelen aldus kunnen worden getroffen en opgelegd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De bepaling in kwestie is gebaseerd op de huidige bepaling, zoals vermeld in artikel 4, §5, van de Dierenwelzijnswet, hetwelk bepaalt dat ‘§ 5. De in artikel 33 bedoelde overheidspersonen zijn gemachtigd de nodige maatregelen te treffen of op te leggen om de verplichtingen voortvloeiend uit de § § 1, 2, 2/1, 2/2, 3 en 4 onverwijld te doen naleven.’. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het opleggen van een verplichting om beschutting te voorzien voor weidedieren etc, maar ook om het zelf treffen van maatregelen, bv. het vorderen van een dierenarts of afvoeren van kadavers.”

In zoverre die maatregelen beperkingen inhouden van grondrechten, zoals het eigendomsrecht of het recht op privéleven, of in zoverre het zou gaan om dwingende toezichtrechten, die geen toestemming van de gecontroleerde personen vereisen, moet daarvoor een uitdrukkelijke decretale basis worden gecreëerd.

64. Overeenkomstig artikel 62, § 4, van het voorontwerp hebben de processen-verbaal die de leden van de federale en de lokale politie en de toezichthoudende ambtenaren opstellen, bewijskracht tot het tegenbewijs is geleverd.

In strafzaken heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat het verlenen van bewijswaarde tot het tegenbewijs, een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting, en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, op grond waarvan de rechter naar eigen overtuiging de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze mag beperken.⁵⁶

Al heeft die rechtspraak betrekking op het bewijs in strafzaken, toch kan ze worden doorgetrokken naar andere domeinen nu ook daar op bewijsvlak een verschil in behandeling tussen categorieën van personen ontstaat naargelang aan de betrokken documenten al dan niet een bijzondere bewijswaarde wordt toegekend.

De stellers van het voorontwerp zullen derhalve moeten kunnen aantonen dat aan deze voorwaarden is voldaan.

65. Eveneens in artikel 62, § 4, van het voorontwerp wordt bepaald dat door de leden van de federale en de lokale politie en de toezichthoudende ambtenaren een proces-verbaal kan

⁵⁶ Zie bv.: GwH 6 april 2000, nr. 40/2000, B.14.1; GwH 14 februari 2001, nr. 16/2001, B.12.1. Zie ook GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010, B.12.3; GwH 19 december 2013, nr. 178/2013, B.8; GwH 17 maart 2016, nr. 45/2016, B.4.

worden opgesteld voor overtredingen op verordening (EG) nr. 1/2005⁵⁷ die zijn vastgesteld door officiële controle instanties in het buitenland, maar die zijn begaan op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. De gemachtigde gaf in dat verband de volgende toelichting:

“Deze bepaling is niet gebaseerd op een bestaande bepaling, maar is er gekomen naar aanleiding van de wens om leemten in de wetgeving op te vullen.

Het gaat hierbij in de eerste plaats om controles bij aankomst in het slachthuis, maar ook bv. bij wegcontroles of controles bij aankomst op het bedrijf van bestemming.

Heel wat dieren worden geslacht in een slachthuis buiten het Vlaams Gewest. We krijgen regelmatig meldingen van de bevoegde overheden die toezicht houden in deze slachthuizen van dieren die in toepassing van verordening 1/2005 niet vervoerd hadden mogen worden (bv varkens met een open navelbreuk, erg manke runderen, ...) of van vaststelling die wijzen op tekortkomingen op het bedrijf van oorsprong (voetzoollaesies bij pluimvee, vachtbevuiling bij runderen, ...). Daar de dieren intussen zijn afgevoerd, kan Dierenwelzijn Vlaanderen deze overtredingen niet zelf vaststellen. Zeker in gevallen van ongeschiktheid voor transport is het quasi onmogelijk om hier toezicht op te organiseren buiten het bestaande en voorzien toezicht in de slachthuizen. Houders die hun dieren naar een slachthuis buiten Vlaanderen sturen, ontsnappen hierdoor aan enig Vlaams toezicht, wat zorgt voor straffeloosheid. Om deze reden wordt voorzien dat alsnog geverbaliseerd kan worden op basis van vaststellingen gedaan door officiële controle instanties buiten het Vlaams Gewest.

Hetzelfde geldt voor dieren die gecontroleerd worden in halteplaatsen tijdens lang transport, of op de plaats van bestemming (andere dan een slachthuis).”

Het lijkt niet mogelijk om officiële controle instanties in het buitenland bevoegd te maken om overtredingen vast te stellen die vervolgens worden overgenomen in een proces-verbaal van de leden van de federale en lokale politie en de toezichthoudende ambtenaren, dat bewijskracht heeft tot het tegendeel. Het is wel mogelijk dat die officiële controle instanties in het buitenland meldingen kunnen doen aan de leden van de federale en lokale politie en de toezichthoudende ambtenaren, die vervolgens zelf de nodige vaststellingen doen en die opnemen in een proces-verbaal. De ontworpen bepaling moet in de aangegeven zin worden aangepast.

66. Volgens artikel 62, § 7, van het voorontwerp is strafbaar hij die opzettelijk de in dit artikel bedoelde bevoegdheden van de personen vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 1° en 2°, verhindert. Aangezien de gemachtigde verklaard heeft dat de straffen worden beoogd die bij de artikelen 65 tot 67 van het voorontwerp worden opgelegd en die betrekking hebben op het handelen in strijd met bepalingen van het aan te nemen decreet, is het beter om in de ontworpen bepaling te schrijven dat het verboden is om de in artikel 62 bedoelde bevoegdheden van de personen vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 1° en 2°, te verhinderen. De strafbaarstelling volgt dan uit de artikelen 65 tot 67 van het voorontwerp.

⁵⁷ Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 ‘inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97’.

Artikel 63

67. Bij artikel 63, § 2, tweede lid, van het voorontwerp wordt een retributie ingesteld, die verschuldigd is door de slachthuizen, de bedrijven en de inrichtingen vermeld in paragraaf 1 van dat artikel, “voor de opdrachten die worden uitgevoerd door de dierenartsen die het departement heeft aangesteld, vermeld in paragraaf 1”. Die opdrachten behelzen het vaststellen van overtredingen van het aan te nemen decreet, van de uitvoeringsbesluiten ervan en van de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten ter zake, alsook het bevelen van de stopzetting van de vastgestelde overtredingen die acuut lijden veroorzaken.

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Het ontwerp voorziet, en dit in navolging van artikel 34ter, §2, Dierenwelzijnswet een wettelijke basis voor het heffen van retributies voor bepaalde controles in bepaalde limitatief vermelde locaties. Het is inderdaad de bedoeling om deze retributies enkel te heffen voor een individuele prestatie t.o.v. de betrokkene. Deze beperking zit immers vervat in het gebruik van de term ‘retributie’. Uiteraard zal hier bij de opstelling van het op te maken uitvoeringsbesluit dan ook rekening mee gehouden worden en zal er ook op toegezien worden dat de vastgestelde bedragen een louter vergoedend karakter hebben. Als voorbeeld kan hierbij verwezen worden naar het KB van 10 november 2015 ‘betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’. Dit besluit regelt de inning van retributies o.a. voor de controles die reglementair de aanwezigheid van het FAVV vereisen tijdens het verloop van de activiteiten en voor prestaties die gegenereerd worden door de daad of door het verzuim van de operator. Op basis van deze bepaling int het FAVV retributies o.a. voor het verplicht toezicht door het FAVV tijdens slachtactiviteiten en voor hercontroles naar aanleiding van eerder vastgestelde overtredingen.”

De vraag rijst of de beoogde bijdragen wel degelijk beantwoorden aan de kenmerken van een retributie bedoeld in artikel 173 van de Grondwet. Toezicht dat los van een of andere aanvraag van de heffingplichtige worden verricht, zoals toezicht op de naleving van de voormelde rechtsregels, dat wordt uitgevoerd in het belang van het dierenwelzijn in het algemeen, kan niet worden beschouwd als een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingplichtige, individueel beschouwd. Aangezien dergelijke bijdragen veeleer strekken tot de financiering van een overheidsinstantie, moeten ze worden beschouwd als een belasting, waarvan de essentiële elementen, zoals onder meer de heffingsgrondslag, bij wet moeten worden geregeld.⁵⁸ Dat het toezicht en de voormelde stopzettingsmaatregelen uitgaan van dierenartsen die daartoe door de overheid zijn aangesteld, doet daaraan geen afbreuk.

De toelichting van de gemachtigde lijkt wel aannemelijk, maar dat neemt niet weg dat de Raad van State pas naar aanleiding van de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten van artikel 63, § 2, tweede lid, van het voorontwerp zal kunnen uitmaken of de beoogde bijdragen daadwerkelijk het karakter vertonen van retributies. Indien dat niet het geval zou blijken te zijn en de betrokken bijdragen als een belasting moeten worden beschouwd, zullen de essentiële kenmerken ervan alsnog bij decreet moeten worden vastgesteld. Indien tussen de bijdragen die de

⁵⁸ GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.3.

stellers voor ogen hebben al dergelijke gevallen voorkomen, is het erg raadzaam om de essentiële elementen ervan nu reeds in de ontworpen regeling op te nemen.

Artikel 64

68. De gemachtigde bevestigde dat artikel 64 van het voorontwerp, dat betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een onderzoek, beter wordt verplaatst naar hoofdstuk 13 (“Bepalingen over verwerking van persoonsgegevens”).

69. Artikel 64 van het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid voor het bevoegde personeelslid van het departement om, met toepassing van artikel 23, lid 1, d), e), h) en i), van verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG) de verplichtingen en de rechten, vermeld in artikel 12 tot 22 AVG, niet toe te passen bij de verwerkingen van persoonsgegevens in het kader van een onderzoek dat betrekking heeft op een welbepaalde natuurlijke persoon, als voldaan is aan de voorwaarden die verder in artikel 64 van het voorontwerp worden bepaald.

Artikel 23, lid 1, AVG laat beperkingen van de reikwijdte van de rechten vermeld in de artikelen 12 tot 22 AVG toe, op voorwaarde dat de beperking de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laat en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is ter waarborging van een aantal uitdrukkelijk bepaalde belangen, waaronder (punt d) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, (punt e) andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid, (punt h) een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt, al is het incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de in de punten a) tot e) en punt g), AVG bedoelde gevallen of (punt i) de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.

Uit de ontworpen bepaling blijkt dat de beperkingen kunnen worden doorgevoerd “in het kader van een onderzoek dat betrekking heeft op een welbepaalde natuurlijke persoon”. De gemachtigde benadrukte voorts dat de beperkingen nodig kunnen zijn in het kader van een onderzoek door de inspectiedienst en dat moet worden voorkomen dat een persoon van wie vermoed wordt dat hij zich schuldig maakt aan een overtreding, moet worden geïnformeerd over het feit dat hij het voorwerp uitmaakt van een onderzoek. Deze doelstelling lijkt eerder aan te sluiten bij de voormelde punten d) en h), veeleer dan bij de punten e) en i).

Uit artikel 23, lid 1, AVG vloeit voort dat de beoogde beperkingen een noodzakelijke maatregel moeten zijn. Er moet in de memorie van toelichting worden uiteengezet

waarom de beperkingen noodzakelijk zijn voor de bescherming van de belangen vermeld in de punten d) en h) en, desgevallend, van de belangen vermeld in de punten e) en i).

Uit artikel 23, lid 1, AVG vloeit tevens voort dat de beoogde beperkingen evenredig moeten zijn met het nagestreefde doel. In zoverre die beperkingen tevens een inmenging inhouden in het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, vloeit dit vereiste overigens ook voort uit artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Er moet bij de toepassing van artikel 64 van het voorontwerp in concrete gevallen telkens worden nagegaan of het nodig is om al de betrokken rechten en beginselen vermeld in de artikelen 12 tot 22 AVG te beperken, dan wel of de beoogde beperkingen kunnen worden toegespitst op specifieke rechten en beginselen en of niet kan worden volstaan met minder verregaande beperkingen.⁵⁹ Daarbij moet worden bepaald welke verwerkingen van welke persoonsgegevens beperkt worden.

De ontworpen bepaling lijkt wel afdoende specifieke bepalingen te bevatten om in overeenstemming te zijn met artikel 23, lid 2, AVG.

70. Het derde lid van artikel 64 van het voorontwerp bepaalt dat de persoonsgegevens (waarvoor bepaalde beperkingen worden toegepast wat betreft de rechten en beginselen vermeld in artikel 12 tot 22 AVG, overeenkomstig het eerste lid van dat artikel), niet langer worden bewaard dan nodig is voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt. Het is onduidelijk hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 75, § 2, van het voorontwerp, dat de bewaartermijn regelt van de persoonsgegevens verwerkt in het kader van het aan te nemen decreet (zie daarover opmerking 82).

Artikel 65

71. Overeenkomstig artikel 65 van het voorontwerp wordt iedere persoon die handelt in strijd met de bepalingen van het aan te nemen decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan of van de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten ter zake, gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een geldboete van 52 euro tot 100.000 euro, of met een van die straffen alleen.

71.1. Zowel het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel als het vereiste, opgenomen in de meeste Europese rechtsregels, dat de door de lidstaten uitgevaardigde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, impliceren dat op een voldoende precieze wijze moet worden verwezen naar de relevante bepalingen van het aan te nemen decreet en van de relevante Europese rechtsregels, zeker wanneer de strafrechtelijke sanctie aanzienlijk is zoals in de voorgestelde bepaling.⁶⁰

⁵⁹ Zie ook K. HUYSMANS, “De implementatie van artikel 23 AVG. Na de hervorming de contrareformatie?”, *Tijdschrift privacy & persoonsgegevens* 2019, nr. 2, (6) 8-12.

⁶⁰ Vgl. adv.RvS 70.488/3 van 11 januari 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 juli 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake landbouw, veiligheid van de voedselketen, volksgezondheid en leefmilieu’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2634/001, 157-159, opmerking 3.

In vergelijking met de artikelen 35 tot 36*bis* van de wet van 14 augustus 1986 worden geen specifieke strafbare gedragingen meer opgelijst. Artikel 41 van dezelfde wet voorziet weliswaar in een residuaire strafbepaling voor “[o]vertredingen op deze wet of op haar uitvoeringsbesluiten of op de Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten ter zake die niet in de artikelen 35, 36 en 36*bis* zijn bepaald”, maar daarbij rijzen dezelfde bedenkingen (zie daarover ook opmerking 71.2).

Er moet dan ook op een meer precieze wijze worden verwezen naar de relevante bepalingen van het aan te nemen decreet en van Europese rechtsregels inzake het dierenwelzijn, waarvoor een strafrechtelijke sanctionering daadwerkelijk is aangewezen. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met het reeds aangehaalde vereiste, opgenomen in de meeste Europese rechtsregels, dat de door de lidstaten uitgevaardigde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Dat laatste betekent evenwel niet dat op een ongedifferentieerde wijze voor elke overtreding van die rechtsregels kan worden voorzien in een ruime vork, zoals blijkt uit wat volgt.

71.2. Wat betreft de gehanteerde strafmaat kan worden verwezen naar hetgeen de Raad van State heeft uiteengezet in advies 69.974/1/V, namelijk dat de zeer ruime vork ertoe kan leiden dat de hoogste strafmaat die de rechter kan opleggen, voor minder ernstige inbreuken onevenredig hoog kan zijn, zoals voor tekortkomingen op het vlak van administratieve verplichtingen. De decreetgever kan het waarborgen van de proportionaliteit van de strafmaat niet zonder meer overlaten aan de rechter, aangezien een dergelijke ruime vork leidt tot onzekerheid en mogelijk zelfs tot willekeur bij de beoordeling van de strafmaat. Bovendien kan het aannemen van eenvormige strafbepalingen voor gedragingen die wezenlijk verschillen, de strafrechter verhinderen om de strafmaat voldoende te individualiseren en een straf op te leggen die hij, rekening houdend met de ernst van het strafbare feit en de concrete omstandigheden van de zaak, aangewezen acht.⁶¹ De Raad van State kan dan ook enkel zijn suggestie herhalen om op zijn minst in twee soorten strafmaten te voorzien, naargelang de specifieke kenmerken en de ernst van de inbreuk.⁶²

71.3. In zoverre ook overtredingen strafbaar worden gesteld van (uitvoeringsbesluiten van) artikel 29 van het aan te nemen decreet, dat voorziet in een verbod (en de mogelijkheid van beperkingen) voor het maken van publiciteit voor het verhandelen van bepaalde diersoorten, moet worden verwezen naar wat de Raad van State heeft uiteengezet in advies 69.974/3 over de verenigbaarheid met de vrijheid van meningsuiting en met de vrijheid van ondernemen.⁶³

Artikel 66

72. Overeenkomstig artikel 66 van het voorontwerp kan een persoon die, binnen vijf jaar na een veroordeling voor een overtreding als vermeld in artikel 65, een nieuwe inbreuk begaat

⁶¹ Vgl. adv.RvS 31.441/AV-31.442/AV van 20 juni 2001 over onder meer een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 28 mei 2002 ‘betreffende de euthanasie’, Parl.St. Senaat 2000-01, nr. 2-244/21, 15-16, opmerking 19. Zie daarover ook GwH 20 oktober 2022, nr. 134/2022, B.6.1 en B.9 tot B.16.

⁶² Adv.RvS 69.974/1/V, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 960/1, 17-20, opmerkingen 3.1 en 3.2.

⁶³ *Ibid.*, 20-22, opmerkingen 4.1 en 4.2.

op het aan te nemen decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan of de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten ter zake, worden gestraft met een gevangenisstraf van tien jaar en een boete van 200.000 euro, of met een van die straffen alleen, zonder dat die straf lager mag zijn dan 200 euro of vijftien dagen gevangenisstraf.

Daarmee wordt gekozen voor een systeem van bijzondere herhaling. Die keuze om af te wijken van het algemene systeem van herhaling vervat in de artikelen 54 tot 57*bis* en 565 van het Strafwetboek moet in de memorie van toelichting worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Aangezien het niet de bedoeling zal zijn om de twee systemen naast elkaar toe te passen, moet de verhouding tot dit algemene systeem van herhaling worden toegelicht.

Artikel 69

73. In artikel 69, § 3, tweede lid, van het voorontwerp schrijve men “voorgesteld” in plaats van “opgelegd”, naar analogie van het eerste lid.

74. Uit de combinatie van de paragrafen 2 en 6 van artikel 69 van het voorontwerp kan worden afgeleid dat de daartoe aangestelde ambtenaren een administratieve geldboete opleggen, onverminderd de mogelijkheid van een alternatieve sanctie, overeenkomstig de paragrafen 3 tot 5. De betaling van de administratieve geldboete of, desgevallend, de uitvoering van de alternatieve sanctie, doet de publieke vordering vervallen. Het dossier wordt pas aan de procureur des Konings toegezonden als geen administratieve geldboete wordt opgelegd en geen alternatieve sanctie wordt voorgesteld, zonder dat is voorzien in enige andere kennisgeving aan het openbaar ministerie van overtredingen.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Om enerzijds Vlaamse accenten te leggen in het vervolgingsbeleid van het OM en anderzijds een uniforme behandeling tussen de verschillende Parketten te garanderen, werden tussen de Vlaamse minister van justitie en het OM duidelijke afspraken gemaakt over in welke gevallen wordt overgegaan tot strafrechtelijke vervolging en in welke niet. Deze afspraken zijn vastgelegd in de omzendbrief COL 04/2019. Zoals voorzien in art. 69 van dit ontwerp heeft deze omzendbrief voorrang, zodat, indien het gaat om een van de strafrechtelijke prioriteiten, het OM aan zet is. Op deze manier wordt een nodeloze omweg via het OM vermeden voor die gevallen waarvan in toepassing van de omzendbrief op voorhand geweten is dat geen vervolging zal ingesteld worden, en kan daar korter op de bal gespeeld worden. Door te verwijzen naar de omzendbrief wordt er ook voor gezorgd dat eventuele wijzigingen aan deze omzendbrief rechtstreeks van toepassing worden.

Deze werkwijze werd afgestemd met het OM, dat vragende partij is om enkel die dossiers te krijgen die onder de strafrechtelijke prioriteiten vallen.”

Met de ontworpen bepaling wordt aan het openbaar ministerie de bevoegdheid ontnomen om te oordelen over het al dan niet instellen van de strafvordering, en dit zonder enige vorm van controle van zijnentwege.

Het optreden van het openbaar ministerie kan als een waarborg worden beschouwd nu het openbaar ministerie volgens artikel 151, § 1, tweede zin, van de Grondwet onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging. Ambtenaren daarentegen zijn, in tegenstelling tot de magistraten van het openbaar ministerie, onderworpen aan het hiërarchische gezag van de bevoegde minister, en bezitten derhalve niet dezelfde graad van onafhankelijkheid als het openbaar ministerie bij het beslissen over welk gevolg aan een inbreuk dient te worden gegeven.

De voormelde grondwetsbepaling vereist dan ook dat wordt voorzien in een systeem waarbij de bevoegde ambtenaren weliswaar een alternatieve sanctie kunnen voorstellen of een administratieve geldboete kunnen opleggen, maar waarbij het openbaar ministerie de kans krijgt om binnen een korte termijn te beslissen of er, onder meer gelet op de ernst van de inbreuk of de omstandigheden waarin ze is gepleegd, geen aanleiding is om de betrokkene strafrechtelijk te vervolgen.⁶⁴

75. Bij artikel 69, § 3, derde lid, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere modaliteiten (lees: nadere regels) van de alternatieve sancties te bepalen. Op de vraag of deze delegatie kan worden gepreciseerd, antwoordde de gemachtigde:

“Dat kan. We denken aan het bepalen welke opleidingen in aanmerking komen of hoe de betrokkene ev. zelf een opleiding kan voorstellen en laten goedkeuren, op welke locaties een taakstraf kan uitgevoerd worden, hoe die taakstraf moet uitgevoerd worden (min/max aantal uren per taakstraf-werkdag), hoe het bewijs van uitvoering bezorgd moet worden, ...”

Met die precisering kan worden ingestemd.

76. Onverminderd hetgeen is uiteengezet in opmerking 74, moet in artikel 69, § 6, van het voorontwerp ook worden voorzien in de bezorging van het dossier aan de procureur des Konings wanneer de administratieve geldboete niet wordt betaald (desgevallend na de toepassing van artikel 72 van het voorontwerp), aangezien het de betaling van de administratieve geldboete is die overeenkomstig artikel 69, § 5, tweede lid, van het voorontwerp de publieke vordering doet vervallen en niet het opleggen van de administratieve geldboete op zich beschouwd.

Artikel 71

77. Het is raadzaam om in paragraaf 7 van artikel 71 van het voorontwerp te voorzien in een uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering voor het bepalen van het bedrag van de verschuldigde kosten en de nadere regels van de procedure voor de betaling ervan, naar analogie van paragraaf 1, vijfde lid, en paragraaf 6, tweede en derde lid.

⁶⁴ Zie adv.RvS 53.500/1-2 van 10 juli 2013 over een voorontwerp dat onder meer heeft geleid tot de wet van 15 december 2013 ‘met betrekking tot medische hulpmiddelen’, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nrs. 53-3057/001 en 53-3058/001, 113-114, opmerking 34. Zie daarover ook J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2019, III, 178-181.

Artikel 72

78. Het is raadzaam om in artikel 72, § 2, vierde lid, van het voorontwerp te preciseren welke bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing worden verklaard op het bewarend beslag.

79. Artikel 72, § 2, vijfde lid, van het voorontwerp bepaalt dat de geschillen in verband met de uitvoering van het dwangbevel voor de beslagrechter worden gebracht. Die bevoegdheid van de beslagrechter vloeit evenwel reeds voort uit artikel 1395 van het Gerechtelijk Wetboek, zodat die bepaling beter kan worden weggelaten of worden voorafgegaan door een “overeenkomstig (...)”-vermelding.

Artikel 75

80. Op de vraag op grond van welke onderdelen van artikel 6 AVG de in artikel 75 van het voorontwerp geregelde verwerking van persoonsgegevens rechtmatig kan worden geacht, en of de verwerking van persoonsgegevens bedoeld in de artikelen 9 en 10 AVG wordt beoogd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Er is vooreerst sprake van een verwerking noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen, en verder is er sprake van een verwerking noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen, en tenslotte is er sprake van een verwerking die noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust (cf. artikel 6, lid 1, b), c) en e), AVG-Verordening). Er is eveneens sprake van gegevensverwerking in de zin van artikel 10 AVG. Er worden geen gegevens verwerkt als bedoeld in artikel 9 AVG.”

81. Artikel 75, § 1, tweede en derde lid, van het voorontwerp bevat een afzonderlijke oplijsting van de categorieën van betrokkenen over wie persoonsgegevens mogen worden verwerkt en van de categorieën van persoonsgegevens die mogen worden verwerkt. Daarmee is het evenwel nog niet duidelijk welke persoonsgegevens over welke personen mogen worden verwerkt en kan het zijn dat meer categorieën van persoonsgegevens verwerkt mogen worden dan nodig, hetgeen op gespannen voet staat met het beginsel van de minimale gegevensverwerking vervat in artikel 5, lid 1, c), AVG. Het zou dan ook beter zijn om de relevante onderdelen van beide lijsten te verbinden, zodat duidelijk is welke categorieën van persoonsgegevens over welke categorieën van betrokkenen kunnen worden verwerkt.

82. Luidens artikel 75, § 2, van het voorontwerp worden de maximale bewaringstermijnen voor de persoonsgegevens die op basis van het aan te nemen decreet worden verwerkt vastgelegd in beheersregels conform artikel III.81, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Overeenkomstig deze bepaling wordt het beheer en de bewaring van bestuursdocumenten vastgelegd in beheersregels. De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.79,

§ 1, van het Bestuursdecreet wijzen een verantwoordelijke aan die de beheersregels vastlegt, opvolgt en uitvoert. In dat artikel is zelf geen bewaartermijn opgenomen.

Vermits de bewaartermijn als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd,⁶⁵ en bijgevolg op grond van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet bij decreet moet worden bepaald, kan het bepalen van die termijn niet zonder meer worden gedelegeerd, en al helemaal niet worden overgelaten aan een verantwoordelijke die, overeenkomstig artikel III.81, § 2, van het Bestuursdecreet de beheersregels vastlegt. Zelfs al zou de maximale bewaartermijn bepaald zijn door de Vlaamse Regering op grond van artikel III.81, § 3, van het Bestuursdecreet, voldoet dit niet aan het legaliteitsbeginsel.

Veeleer dan te verwijzen naar artikel III.81 van het Bestuursdecreet, zal de maximale bewaartermijn van de te verwerken gegevens dan ook in artikel 75, § 2, van het voorontwerp zelf moeten worden geregeld.

83. In artikel 75, § 3, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering onder meer gemachtigd om de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt, nader te omschrijven.

De categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens behoort tot de essentiële elementen die bij decreet moeten worden bepaald. De entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt, moeten dus in artikel 75 van het voorontwerp zelf worden bepaald. Vervolgens kan eventueel de Vlaamse Regering worden gemachtigd om nadere regels te bepalen over de elementen die daaromtrent in het decreet worden opgenomen.

Artikel 77

84. De opleidingscentra voor interventiehonden, waarvan gewag wordt gemaakt in het toekomstige⁶⁶ artikel 17, § 1, eerste lid, van het aan te nemen decreet (zoals te wijzigen bij artikel 77, 2°, ervan), vallen onder het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn.⁶⁷ Het erkenningsstelsel waarin voor die opleidingscentra wordt voorzien, moet worden beschouwd als een vergunningstelsel als bedoeld bij artikel 4, 6), van die richtlijn.

⁶⁵ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

⁶⁶ Zie artikel 84, 1°, van het voorontwerp.

⁶⁷ Dat is niet het geval voor de opvangcentra voor uitheemse dieren, vermeld in artikel 77, 1°, van het voorontwerp, die beschouwd kunnen worden als niet-economische diensten van algemeen belang (zie opmerking 7.1).

De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij de overeenstemming met de dienstenrichtlijn:

“- Artikel 9 van de Dienstenrichtlijn:

De toegang tot en de uitoefening van de dienstenactiviteit voldoen 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 probeert integendeel een bestaande discriminatie weg te werken, dit tussen enerzijds de verkopers van interventiehonden en anderzijds 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. 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. Het beginsel van non-discriminatie vereist niet enkel dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk moeten behandeld worden, in de mate van hun ongelijkheid;

b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang. Zoals aangegeven in overwegingen (40) en (41) van de aanhef van de Dienstenrichtlijn, wordt ‘dierenwelzijn’ volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang en als van openbare orde; 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.

- Artikel 14 van de Dienstenrichtlijn:

Legt op dat de lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk stellen van de in het artikel vermelde eisen.

Het ontwerp is niet afhankelijk van een van de in artikel 14 vermelde 8 verboden eisen.

- Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn:

Legt op dat de lidstaten onderzoeken of in hun rechtstelsel de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk wordt gesteld van niet-discriminerende eisen.

Het ontwerp werd aan deze eisen vermeld in artikel 15 getoetst en voldoet eraan.

Meer bepaald:

1. Het ontwerp bevat geen kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., a) van de RL.

2. Het ontwerp legt geen eisen op aangaande de rechtsvorm. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., b) van de RL.

3. Het ontwerp legt geen eisen op aangaande het aandeelhouderschap. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., c) van de RL.

4. Het ontwerp houdt geen activiteiten voor aan bepaalde dienstverrichters. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., d) van de RL.

5. Het ontwerp bevat geen verbod om meer dan één vestiging te hebben. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., e) van de RL.

6. Het ontwerp stelt geen minimum aantal werknemers vast. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., f) van de RL.

7. Het ontwerp legt geen voorwaarden op voor wat betreft de tarieven te hanteren door de dienstverrichter. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., g) van de RL.

8. Het ontwerp bevat geen verplichting om in combinatie met de dienst andere specifieke diensten aan te bieden. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., h) van de RL.

- 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 erkenningsstelsel in kwestie 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.

De ontworpen bepaling 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.”

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. Het voorontwerp bevat voorts inderdaad geen verboden of aan evaluatie onderworpen eisen als bedoeld bij de artikelen 14 en 15 van de dienstenrichtlijn.

Dit neemt niet weg dat een toetsing aan de dienstenrichtlijn eveneens vereist zal zijn voor het uitvoeringsbesluit waarin de erkenningsregels zullen worden vastgesteld.

Artikelen 83 en 84

85. De datum van 1 januari 2024, waarop de wet van 14 augustus 1986 wordt opgeheven (bij artikel 83, eerste lid, van het voorontwerp) en waarop het aan te nemen decreet in werking treedt (artikel 84, behoudens de bepalingen opgesomd in de punten 1° tot 6° van dat artikel) zal moeten worden opgeschoven naar een datum die volgt op de bekendmaking van het aan te nemen decreet, dat immers niet met terugwerkende kracht in werking kan treden, aangezien het verscheidene verplichtingen voor particulieren, verbodsbepalingen en procedurele bepalingen bevat, die niet met terugwerkende kracht in werking kunnen treden. Dat is des te meer het geval nu de niet-naleving van die bepalingen strafrechtelijk wordt gesanctioneerd.

86. Artikel 83, tweede lid, van het voorontwerp zou beter worden opgenomen als een nieuw artikel 85.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE