



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.933/3
van 4 november 2022

over

een voorstel van decreet 'Vlaamse Codex Dierenwelzijn'
(*Parl.St.* Vl. Par. 2021-22, nr. 1267/1)

Op 15 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘Vlaamse Codex Dierenwelzijn’ (*Parl.St.* Vl. Par. 2021-22, nr. 1267/1).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 6 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE, staatsraad, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 november 2022.

*

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 VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest beoogt een Vlaamse Codex Dierenwelzijn in te voeren. De meeste bepalingen ervan zijn overgenomen, eventueel in een licht aangepaste versie, uit de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’. Daarnaast bevat het voorstel een aantal nieuwe bepalingen inzake dierenwelzijn.

VORMVEREISTEN

3. Sommige bepalingen van het voorstel regelen de verwerking van persoonsgegevens, zoals bijvoorbeeld artikel 45, dat betrekking heeft op de videobewaking in slachthuizen, artikel 75, § 3, dat handelt over de vaststellingen met audiovisuele middelen door de instanties die zijn belast met de handhaving van het aan te nemen decreet, en artikel 76, dat voorziet in afwijkingen van bepalingen van verordening (EU) 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), in het kader van de handhaving van het aan te nemen decreet.

Artikel 36, lid 4, van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van diezelfde verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

De toezichthoudende autoriteit is de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ en eventueel daarnaast de Vlaamse Toezichtscommissie, opgericht bij artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’.

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit en eventueel van de Vlaamse Toezichtscommissie moet nog worden ingewonnen.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. 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;²
- de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van dieren in veehouderijen, opgemaakt te Straatsburg op 10 maart 1976.³ 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 1987.⁴

Binnen de voor de Raad van State beschikbare tijd kon niet worden nagegaan of het voorstel 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.

5. Verschillende van de bepalingen van het voorstel kunnen een beperking van het vrij verkeer van goederen inhouden doordat zij te beschouwen zijn als een maatregel van gelijke werking als bedoeld in artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: 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 rechtvaardigingsgrond in aanmerking kan 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-discriminatoir.

² De nieuwe *European Convention for the Protection of Animals during International Transport (Revised)* van 6 november 2003 werd op die datum door België ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

³ 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.

⁴ 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.

Verschillende bepalingen kunnen tevens een beperking inhouden van de vrijheid van handel en nijverheid (artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’). Volgens het Grondwettelijk Hof kan deze vrijheid niet worden opgevat als een absolute vrijheid. Zij belet niet dat de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen wordt geregeld. De vrijheid van handel en nijverheid zou alleen worden geschonden indien die vrijheid zou worden beperkt zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.⁵

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 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 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.⁶

Het Hof van Justitie heeft overigens meermaals het belang vastgesteld dat de Europese Unie hecht aan de gezondheid en de bescherming van dieren.⁷ Ook het Grondwettelijk Hof heeft de bescherming van het dierenwelzijn al herhaaldelijk aangenomen als wettige reden.⁸

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

6. Zoals reeds werd aangegeven in opmerking 3, regelen sommige bepalingen van het voorstel de verwerking van persoonsgegevens.

Verwerkingen van persoonsgegevens vormen een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen, een recht dat inzonderheid wordt gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het EVRM.

Om in het licht van de voornoemde bepalingen aanvaardbaar te zijn, moet de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven worden geformuleerd in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen die het mogelijk maken de gevallen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging toestaat. Elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet bovendien steunen op een objectieve en redelijke verantwoording en bijgevolg evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.⁹

⁵ Zie bv. GwH 23 januari 2014, nr. 6/2014, B.34.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Zie verschillende van de verder in dit advies aangehaalde arresten.

⁹ Adv.RvS 63.192/2 van 19 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, *Parl.St.* Kamer

Bovendien geldt krachtens artikel 22 van de Grondwet voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van 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.¹⁰

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet 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.¹¹

De indieners van het voorstel moeten voor alle bepalingen van het voorstel die de verwerking van persoonsgegevens regelen, nagaan of voldaan is aan de vereisten van wettelijkheid, relevantie en evenredigheid. Daarnaast moet het voorstel desgevallend worden aangevuld met bepalingen inzake de voornoemde essentiële elementen.

7.1. Verscheidene bepalingen van het voorstel, zoals de artikelen 6, 20, § 1, 23, § 2, 25, § 1, 29, § 1, en 32, § 1, bevatten nieuwe vergunningsverplichtingen, die nog niet in die vorm voorkwamen in de wet van 14 augustus 1986.

Het is raadzaam om telkens in de loop van de parlementaire bespreking de finaliteit van die vergunningsverplichtingen toe te lichten, alsook om te voorzien in een delegatie aan de Vlaamse Regering om de vergunningsvoorwaarden en de procedure voor het aanvragen en verlenen van de vergunning te bepalen.

2017-18, nr. 54-3126/001, 402-456; adv.RvS 63.202/2 van 26 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/001, 120-145.

¹⁰ 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.

¹¹ 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 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2

Als het de bedoeling is om naar aanleiding van die vergunningen ook een retributie te heffen, moet dat uitdrukkelijk worden bepaald in de tekst van het voorstel en moet de Vlaamse Regering worden gemachtigd om het bedrag van die retributie te bepalen en om de nadere regels met betrekking tot de betaling vast te stellen.

7.2. In zoverre de voormelde nieuwe vergunningsverplichtingen ook kunnen gelden voor diensten in de zin van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn),¹² moet het instellen van het vergunningstelsel kunnen worden verantwoord in het licht van artikel 9 van de richtlijn.

Indien de vergunningsplicht kan worden opgelegd aan diensten die niet onder het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn vallen, maar wel onder dat van de artikelen 49 en volgende en 56 en volgende VWEU vallen, moet de instelling van de vergunningsplicht eveneens kunnen worden verantwoord in het licht van deze artikelen (zie ook opmerking 5).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

8. Wat betreft het beginsel van een positieve lijst van dieren die gehouden kunnen worden 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.¹³

9. In artikel 5, § 3, van het voorstel kan het best worden verduidelijkt of de ermee beoogde delegatie aan de Vlaamse Regering om een verbod op het houden van soorten of categorieën die niet voorkomen op de lijst, vermeld in paragraaf 1, op te leggen aan sommige van de natuurlijke personen of rechtspersonen, vermeld in paragraaf 2, als wordt vastgesteld dat die personen het welzijn van dieren van die soorten of categorieën niet kunnen waarborgen, een delegatie van regelgevende bevoegdheid betreft, dan wel een delegatie van individuele beslissingsbevoegdheid.

10. Het voorstel bevat geen equivalent van artikel 46 van de wet van 14 augustus 1986, dat bepaalt dat artikel 3bis van die wet (waarmee artikel 5 van het voorstel inhoudelijk overeenstemt) in werking treedt op de door de Koning (lees: de Vlaamse Regering) te bepalen datum. Daardoor geldt onmiddellijk, bij de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet, het principiële verbod op het houden van alle soorten of categorieën van dieren die niet voorkomen op de lijst bedoeld in artikel 5, § 1, van het voorstel. Indien dat niet de bedoeling is, zal een machtiging moeten worden opgenomen aan de Vlaamse Regering om artikel 5 van de aan te

¹² Zie artikel 4, 1 van de richtlijn: een dienst is elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag (lees: artikel 57 VWEU).

¹³ HvJ 19 juni 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers vzw en Andibel vzw*, ECLI:EU:C:2008:353.

nemen wet in werking te stellen, eventueel voor de soorten of categorieën van dieren die ze aanwijst.

Artikel 6

11. Artikel 6, § 2, van het voorstel bepaalt dat een omgevingsvergunning of aktename voor de exploitatie van een inrichting als vermeld in rubriek 9 van bijlage 1 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ die overeenkomstig het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ is verleend, geldt als een vergunning voor het houden van een dier als vermeld in paragraaf 1.

Daardoor wordt een verschillende behandeling in het leven geroepen wat betreft die vergunningsplicht, die moet kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel. In de toelichting bij het voorstel wordt immers het volgende uiteengezet:

“De finaliteit van deze codex bestaat in het streven naar een optimaal dierenwelzijn en verschilt dus wezenlijk van de finaliteit van het decreet van 25 april betreffende de omgevingsvergunning (het Omgevingsvergunningsdecreet). Daarom is het gepast om in het kader van de dierenwelzijnsreglementering ook in de mogelijkheid van een vergunningsplicht te voorzien.

Om administratieve overlast te beperken geldt een omgevingsvergunning of aktename die in het kader van het Omgevingsvergunningsdecreet werd verkregen, ook als vergunning in het kader van dit artikel.”

Het is in het licht van die uitleg over de wezenlijk verschillende finaliteit van de voorgestelde regeling in vergelijking met de regeling over de omgevingsvergunning onlogisch om in de voorgestelde paragraaf 2 te bepalen dat de omgevingsvergunning of aktename voor de exploitatie van een inrichting geldt als een vergunning voor het houden van dieren, aangezien de overeenstemming met de dierenwelzijnswetgeving niet in het kader van de omgevingsvergunning wordt beoordeeld. Het beperken van de administratieve last kan alleszins op zich geen afdoende verantwoording vormen voor de vrijstelling.

Artikel 7

12. Wat betreft de retributies bedoeld in artikel 7, § 1, van het voorstel moeten, om te voldoen aan het in artikel 173 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel, in de tekst van het voorstel zelf de gevallen worden bepaald waarin de heffing verschuldigd is en de heffingplichtigen worden aangewezen. Het bepalen van het bedrag van de retributies kan wel aan de Vlaamse Regering gedelegeerd worden.

Dit geldt ook als de betaling van de bijdrage eventueel moet gebeuren aan een derde die zelf geen overheidsinstantie is: opdat artikel 173 van de Grondwet toepasselijk is, volstaat het

immers dat de betaling van die bijdrage door de overheid wordt opgelegd.¹⁴ In dat geval wordt wel beter met zoveel woorden bepaald dat die bijdrage ten goede komt aan een derde.

13. Het is niet duidelijk wat wordt bedoeld met “bijdrage in de kosten”, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 7, § 1, van het voorstel, naast de vermelding van een retributie. Wellicht wordt gerefereerd aan bijdragen die beantwoorden aan de kenmerken van een retributie, namelijk dat het gaat om een geldelijke vergoeding voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en dat de retributie een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige is verschuldigd. In dat geval echter is de vermelding van “bijdrage in de kosten” dubbelop met de vermelding “retributie” en wordt ze beter weggelaten.

Als evenwel die bijdrage in de kosten niet aan die voorwaarden zou voldoen, vereist het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 170 van de Grondwet dat de decreetgever zelf alle wezenlijke elementen vaststelt aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals de categorieën belastingplichtigen, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen en verminderingen, alsook de grondslag van de belasting.

14. Het is niet duidelijk wat in artikel 7, § 4, eerste lid, van het voorstel wordt bedoeld met de zinsnede “neemt *maatregelen* voor de identificatie van”. Indien het opleggen van een identificatieplicht wordt beoogd, overlapt dit met artikel 7, § 1, van het voorstel. Indien het vaststellen van nadere regels met betrekking tot die identificatie en registratie wordt bedoeld, kan dat beter met zoveel woorden worden bepaald.

15. Overeenkomstig artikel 7, § 4, tweede lid, van het voorstel wordt de retributie voor de initiële registratie van honden “verhoogd met een bijdrage van 4 euro, die ook ten laste komt van de eigenaar of verantwoordelijke van het dier”. De toelichting bij het voorstel bevat daarover geen enkele uitleg, zodat niet duidelijk is of het gaat om een retributie of om een belasting.¹⁵ In elk geval zal moeten kunnen worden verantwoord waarom die bijdrage wel wordt gevraagd voor honden maar niet voor andere dieren.

Artikel 8

16. Bij artikel 3 van het decreet van 2 april 2021 ‘tot wijziging van artikel 3, 5 en 35 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft onder andere de invoering van opleidingscentra voor interventiehonden’ worden de

¹⁴ B. PEETERS, “De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet”, *RW* 1987-88, (241) 244. Zie over het onderscheid eveneens J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 608-617 en J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2019, III, 503-517.

¹⁵ De bepaling werd overgenomen uit artikel 7, derde zin, van de wet van 14 augustus 1986, dat werd ingevoegd door artikel 20 van de programmawet van 27 december 2012. In advies 52.465/1-2-3 van 5 december 2012 over het voorontwerp dat tot die wetsbepaling heeft geleid, werd een gelijkaardige bepaling door de gemachtigde als een belasting bestempeld (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2561/001, 145-147).

opleidingscentra voor interventiehonden toegevoegd aan de inrichtingen opgesomd in artikel 5 van de wet van 14 augustus 1986 waarvoor een erkenning is vereist voor de uitbating, waardoor ze niet langer ressorteren onder de handelszaken voor dieren. Die wijziging treedt pas in werking op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum.

Opleidingscentra voor interventiehonden worden niet genoemd in artikel 8, § 1, eerste lid, van het voorstel, dat een inhoudelijke overname is van het voornoemde artikel 5. Indien dit een vergetelheid is, moeten die centra alsnog worden opgenomen.¹⁶ Eventueel kan de Vlaamse Regering worden gemachtigd om de datum te bepalen waarop die invoeging uitwerking moet hebben.

17. Door de facultatieve formulering van de machtiging aan de Vlaamse Regering in artikel 8, § 2, tweede lid, van het voorstel kan de indruk ontstaan dat ook de adviesverlening door het comité van deskundigen van de Vlaamse Dierentuinencommissie facultatief is. Indien dat niet de bedoeling is, schrijve men: “De Vlaamse Regering stelt de voorwaarden voor de erkenning van dierentuinen vast op advies van het comité van deskundigen van de Vlaamse Dierentuinencommissie, vermeld in paragraaf 5.”

18. Het is raadzaam om in artikel 8, § 2, van het voorstel 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 van de erkenning.

19. In vergelijking met artikel 5, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 worden dierenasielen in artikel 8, § 3, van het voorstel uitgezonderd van de retributie voor het verlenen van de erkenning. Dit moet kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Artikel 11

20. Het instellen van een verbod op het houden van walvisachtigen, in artikel 11, 1°, van het voorstel, is een nieuwe bepaling, die overigens moet worden gelezen in samenhang met artikel 94 van het voorstel, dat het houden van walvisachtigen in een dierentuin toelaat zolang de inrichting daarvoor over een rechtsgeldige omgevingsvergunning beschikt die is verleend overeenkomstig het decreet van 25 april 2014.

Het instellen van het verbod op het houden van walvisachtigen moet kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van vestiging en eventueel van vrije dienstverrichting zoals bedoeld in de artikelen 49 en volgende, en 56 en volgende VWEU (aangezien het oprichten en uitbaten van onder meer dolfinaria wordt verboden), alsook van het vrij verkeer van goederen als bedoeld in de artikelen 34 en 36 VWEU (aangezien door het verbod de handel in deze diersoorten beperkt wordt) en van de internrechtelijke economische en monetaire unie en met de

¹⁶ Ook de daarbij horende definities en eventueel de strafbepaling die bij het decreet van 2 april 2021 werden ingevoerd, zouden dan ook in het voorstel moeten worden geïntegreerd. Er kan ook worden herinnerd aan de opmerkingen die door de Raad van State werden geformuleerd aangaande de overeenstemming met de dienstenrichtlijn in adv.RvS 68.466/3 over het voorontwerp dat tot dat decreet heeft geleid (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 645/1, 13-20).

vrijheid van handel en nijverheid (artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).¹⁷

Artikel 12

21. Het is niet duidelijk of het verbod om een dier achter te laten zoals vermeld in artikel 12, 1°, van het voorstel ruimer is bedoeld dan de ermee overeenstemmende strafbepaling in artikel 78, 2°, van het voorstel, waar gewag wordt gemaakt van het achterlaten van een dier *met de bedoeling zich ervan te ontdoen*. Indien dat niet het geval is, moet artikel 12, 1°, van het voorstel in die zin worden aangevuld.

Artikel 13

22. In artikel 13, § 5, van het voorstel schrijve men “bijkomende voorwaarden” in plaats van “extra voorwaarden” en “voor de verschillende soorten en categorieën” in plaats van “van de verschillende soorten en categorieën”, dat laatste althans als enkel bijkomende voorwaarden worden beoogd die gelden voor bepaalde soorten en categorieën en niet voor dieren in het algemeen (zoals in artikel 4, § 4, van de wet van 14 augustus 1986).

Artikel 14

23.1. In verband met het principiële verbod vervat in artikel 14, § 2, 2°, van het voorstel, om een hond of een kat een halsband te laten dragen die elektrische prikkels toedient, of dat type halsbanden te verhandelen, kan worden verwezen naar advies 69.976/1/V dat de Raad van State heeft gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot artikel 4, § 2/2, van de wet van 14 augustus 1986, waarmee de voorgestelde bepaling inhoudelijk overeenstemt.¹⁸

23.2. Anders dan in artikel 4, § 2/2, van de wet van 14 augustus 1986 wordt niet meer bepaald dat het verbod pas in werking treedt op 1 januari 2027. Indien dit daadwerkelijk de bedoeling is, moet het schrappen van die overgangsperiode (die tot doel had om de professionele en particuliere gebruikers van de elektrische halsbanden in staat te stellen om positieve beloningstrainingen te ontwikkelen en het gebruik van alternatieve halsbanden bij aversietraining ingang te doen vinden), kunnen worden verantwoord in het licht van de toetsingsgronden in het voormelde advies.

¹⁷ Zie in dat verband adv.RvS 68.059/3 van 3 november 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, wat het verbod op het houden van walvisachtigen en zeeroofdieren betreft’, *Parl.St. Bru.Hoofdst.Parl.* 2020-21, nr. A-292/1, 10-11 (opmerkingen 4.1 tot 4.3).

¹⁸ 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. Vl.Parl.* 2021-22, nr. 1124/1, 17-24.

24. In artikel 14, § 4, van het voorstel schrijve men “bijkomende regels” in plaats van “extra regels”.

Artikel 15

25. In artikel 15 van het voorstel moet de overbodige vermelding “§ 1” worden weggelaten.

26. Allicht moet in het eerste lid van de voorgestelde bepaling worden verwezen naar artikel 16, § 1, derde lid. Bovendien is er een gedeeltelijke overlapping tussen die twee bepalingen, die moet worden weggewerkt.

Artikel 17

27. De verwijzing naar artikel 5, § 5, in artikel 17, § 1, eerste lid, van het voorstel klopt niet en moet worden nagezien.

28. Het is niet duidelijk waarom de verplichting voor het gemeentebestuur in artikel 17, § 2, eerste lid, van het voorstel, om het dier te identificeren en de verantwoordelijke op de hoogte te brengen, enkel geldt als het dier dood wordt teruggevonden.

Artikel 19

29. Hetgeen bepaald wordt in artikel 19, § 1, eerste lid, van het voorstel komt niet overeen met wat wordt uiteengezet in de toelichting, waar gewag wordt gemaakt van “wildgroei of uitspattingen op het vlak van kweken” en van “onoordeelkundige kweekmethodes”. Het is raadzaam om de machtiging aan de Vlaamse Regering te verduidelijken. Er kan worden aangenomen dat een delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt beoogd, veeleer dan van individuele beslissingsbevoegdheid, maar ook dat kan beter tot uiting komen.

30. Men schrijve in artikel 19, § 2, van het voorstel “overbevolking *bij* (niet: door) honden en katten”.

Artikel 20

31. De vraag rijst of de delegatie aan de Vlaamse Regering om bekwaamheidsvoorwaarden te bepalen niet vooral moet gelden voor personen die tijdens de dierentoonstellingen de dieren houden en verzorgen, veeleer dan de personen die de dierentoonstellingen organiseren, zoals het geval is voor het huidige artikel 6, § 2, van de wet van 14 augustus 1986.

Artikel 27

32. De definities van “paardencarroussel” en “kermisattractie” die zijn opgenomen in artikel 6ter, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986, zijn niet opgenomen in het voorstel (ook niet in artikel 4 ervan). Daardoor is het toepassingsgebied van artikel 27 van het voorstel onvoldoende afgelijnd in het licht van het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel, gelet op de strafbaarstelling in artikel 79, 19°, van het voorstel.

Artikel 28

33. De verbodsbepaling in artikel 28 van het voorstel op het inzetten van levende dieren als prijs in kermisattracties of loterijen, moet worden gelezen in samenhang met de strafbepaling in artikel 79, 16°, van het voorstel. De strafbepaling is evenwel ruimer geformuleerd dan de verbodsbepaling en bevat ook een delegatie aan de Vlaamse Regering om in bepaalde gevallen afwijkingen te verlenen en de voorwaarden daarvoor te bepalen.

Indien het de bedoeling is dat er hoe dan ook een verbod geldt om een levend dier in te zetten als prijs in kermisattracties of loterijen, moet de strafbepaling louter de overtreding van dat verbod strafbaar stellen, ook als voor andere situaties afwijkingen van dat verbod worden beoogd.

Indien het daarentegen de bedoeling is dat het verbod niet absoluut is maar geldt zoals geformuleerd in artikel 79, 16°, van het voorstel, met inbegrip van de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om afwijkingen te bepalen in sommige gevallen, moet artikel 28 van het voorstel geredigeerd worden zoals artikel 79, 16°, van het voorstel en moet die laatste bepaling beperkt blijven tot het strafbaar stellen van overtredingen van artikel 28.

Artikel 30

34. Artikel 30 van het voorstel machtigt de Vlaamse Regering de verboden stoffen vast te leggen die als doel hebben de prestaties van dieren te beïnvloeden of die het testen van dergelijke stoffen kunnen verhinderen. Die bepaling moet worden gelezen in samenhang met de strafbepaling in artikel 79, 2°, van het voorstel.

In artikel 30 moet uitdrukkelijk worden bepaald dat het verboden is de stoffen die voorkomen op de lijst van verboden stoffen, bepaald door de Vlaamse Regering, toe te dienen aan dieren, veeleer dan de Vlaamse Regering enkel te machtigen om die lijst van verboden stoffen te bepalen. Voorts zou de voorgestelde bepaling inhoudelijk nauwer moeten worden afgestemd op artikel 79, 2°, van het voorstel¹⁹ en kan die laatste bepaling beperkt blijven tot het strafbaar stellen van overtredingen van artikel 30.

¹⁹ Het is immers niet duidelijk of met “het testen van dergelijke stoffen (...) verhinderen” in artikel 30 hetzelfde wordt bedoeld als het “bemoeilijken” van “het opsporen van stoffen die de prestaties van dat dier beïnvloeden” in artikel 79, 2°.

Artikelen 34 en 35

35. De artikelen 34 en 35 van het voorstel houden beperkingen in van de vrijheid van vestiging (artikel 49 en volgende VWEU), de vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 en volgende VWEU) en de vrijheid van handel en nijverheid en moeten dan ook kunnen worden verantwoord in het licht van die vrijheden.

36. In de artikelen 34, 2°, en 35 van het voorstel of minstens tijdens de parlementaire bespreking zou verduidelijkt moeten worden wat wordt bedoeld met het gebruiken voor africhting, voor enscenering en voor vergelijkbare doeleinden.

37. Artikel 34, 3°, van het voorstel bevat een verbod om honden te gebruiken als dieren voor de tractie, terwijl in de strafbepaling in artikel 79, 7°, van het voorstel (en overigens ook in artikel 36, 7°, van de wet van 14 augustus 1986) gewag wordt gemaakt van het gebruiken van honden als last- en trekdier. Die laatste formulering is duidelijker en zou beter ook worden gebruikt in artikel 34, 3°, van het voorstel, zodat zeker is dat de voormelde strafbepaling inhoudelijk overeenstemt met de verbodsbepaling.

Artikel 36

38. De overeenstemming van de bij artikel 36 van het voorstel beoogde regels inzake het houden van dieren voor productiedoeleinden in de landbouw met het vrij verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU), de vrijheid van vestiging (artikel 49 en volgende VWEU), de vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 en volgende VWEU) en de vrijheid van handel en nijverheid zal moeten worden beoordeeld naar aanleiding van het onderzoek van de besluiten ter uitvoering van de aan te nemen bepaling.

39. Het is raadzaam om in artikel 36, § 2, van het voorstel tevens te voorzien in een uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering voor het bepalen van de procedure voor het aanvragen en verlenen van de steun en het regelen van het toezicht op de aanwending van de steun.

Artikel 38

40. Artikel 38, § 1, van het voorstel houdt beperkingen in van het vrij verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU) en van de vrijheid van handel en nijverheid en moet dan ook kunnen worden verantwoord in het licht van die vrijheden.

41. Wat betreft artikel 38, § 1, eerste lid, 3°, van het voorstel, dat het maken van reclame verbiedt 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

handel en nijverheid in de adviezen 67.964/3²⁰ en 69.974/1/V²¹, alsook naar arrest 10/2021²² van het Grondwettelijk Hof.²³

42. Bij artikel 38, § 1, eerste lid, 8°, van het voorstel wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de gevallen te bepalen waarin het verbod op het verhuren en huren van dieren niet geldt. Er moet worden gepreciseerd of het gaat om een regelgevende bevoegdheid, dan wel om een individuele beslissingsbevoegdheid. Indien het de bedoeling is dat de Vlaamse Regering criteria bepaalt voor het toestaan van afwijkingen op dat verbod, moet dat eveneens worden gepreciseerd.

43. In artikel 38, § 3, derde lid, van het voorstel schrijve men “bijkomende maatregelen” in plaats van “extra maatregelen”.

Artikel 40

44. Artikel 40 van het voorstel herneemt letterlijk artikel 3, eerste alinea, van 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’.

Overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is een verordening verbindend in al haar onderdelen en is ze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens in gevallen waarin de verordening enige marge laat voor verdere discretionaire uitvoering, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak, aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien houdt ze het gevaar in dat verwarring ontstaat inzake het rechtskarakter van het in de internrechtelijke regeling opgenomen voorschrift en onder meer over de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om kennis te nemen van alle betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening. Deze werkwijze doet

²⁰ 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.Hoofdst.Parl. 2020-21, nr. A-291/1, 13-16 (opmerking 7).

²¹ 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.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 960/1, 20-21 (opmerkingen 4.1 en 4.2).

²² GwH 21 januari 2021, nr. 10/2021, B.35 tot B.42.2. Daarbij moet wel worden aangestipt dat de voor het Hof aangevochten regeling voorzag in ruimere uitzonderingen op het reclameverbod dan in artikel 38, § 1, eerste lid, 3°, van het voorstel. Vgl. ook met de overwegingen B.47 tot B.53 van hetzelfde arrest.

²³ Hoewel de overtreding van het equivalent van artikel 11bis, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 (thans vervat in artikel 38, § 1, eerste lid, 3°, van het voorstel) niet meer strafbaar wordt gesteld bij artikel 79, 14°, van het voorstel, valt die overtreding nog wel onder de strafbaarstelling in artikel 80 van het voorstel (zelfde strafmaat en gevangenisstraf).

bovendien verwarring ontstaan over de datum van inwerkingtreding van de toepasselijke voorschriften.²⁴

Artikel 40 van het voorstel moet dan ook worden weggelaten.

Artikel 41

45. De indieners van het voorstel moeten nagaan of de rechtsgronden die artikel 41 van het voorstel bevat voor de uitvoering van verordening (EG) nr. 1/2005 niet moeten worden aangevuld, bijvoorbeeld voor het vaststellen van regels betreffende de procedure voor het verlenen van de vergunning voor vervoerders als bedoeld in de artikelen 10 en 11 van de verordening en eventueel een bijhorende retributie, het registreren van de vergunningen en het verlenen van toegang tot gegevens als bedoeld in artikel 13, leden 3 en 4, van de verordening,²⁵ het certificaat van goedkeuring van veeschepen als bedoeld in artikel 19 van de verordening en eventueel een bijhorende retributie, alsook het opstellen van gidsen voor goede praktijken als bedoeld in artikel 29 van de verordening.

Dezelfde opmerking geldt voor de erkenning van controleposten als 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 het heffen van een bijhorende retributie.

Artikel 42

46. De overeenstemming van de bij artikel 42 van het voorstel beoogde regels inzake de invoer en doorvoer van dieren met het vrij verkeer van goederen (artikelen 34 en 36 VWEU), de vrijheid van vestiging (artikel 49 en volgende VWEU), de vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 en volgende VWEU) en de vrijheid van handel en nijverheid zal moeten worden beoordeeld naar aanleiding van het onderzoek van de besluiten ter uitvoering van de aan te nemen bepaling.

Artikel 43

47. In artikel 43, § 1, tweede lid, 5°, van het voorstel schrijve men “het Jachtdecreet van 24 juli 1991” in plaats van “het Jachtdecreet van 24 juli 1997”.

²⁴ De formele omzetting van de voorschriften van een verordening in de interne rechtsorde is in beginsel ontoelaatbaar omdat daardoor een misverstand inzake het rechtskarakter van de toepasselijke voorschriften kan ontstaan (HvJ 7 februari 1973, *Commissie t. Italië*, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13, punten 16-17; HvJ 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, C-50/76, ECLI:EU:C:1977:13, punten 4-7).

²⁵ Indien het om persoonsgegevens gaat, moet rekening worden gehouden met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet – zie daarover opmerking 6.

Artikel 44

48. De indieners van het voorstel moeten nagaan of de rechtsgronden die artikel 44 van het voorstel bevat voor de uitvoering van verordening (EG) Nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 ‘inzake de bescherming van dieren bij het doden’ niet moeten worden aangevuld, bijvoorbeeld voor het vaststellen van regels betreffende de redactie en de verspreiding van gidsen voor goede praktijken als bedoeld in artikel 13 van de verordening en de monitoringsprocedures in slachthuizen als bedoeld in artikel 16 van de verordening.

Artikel 45

49. Artikel 45 van het voorstel regelt de videobewakingsinstallatie die in elk slachthuis aanwezig moet zijn zodat kan worden nagegaan of de voorwaarden inzake dierenwelzijn worden nageleefd en, in voorkomend geval, overtredingen kunnen worden vastgesteld. Verordening (EG) nr. 1099/2009 moet echter in beginsel beschouwd worden als een volledige harmonisatie van de bescherming van dieren bij het doden, terwijl die verordening geen gewag maakt van dergelijke installaties.²⁶ De voorgestelde 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 riten, en daarmee verband houdende activiteiten. Anderzijds kan niet ontkend worden 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”²⁷ te besparen, terwijl de permanente videobewaking daar ongetwijfeld toe kan bijdragen. Het is dan ook raadzaam dat de auteurs van het voorstel contact zouden opnemen met de diensten van de Europese Commissie om meer duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of de regeling inzake de videobewaking in overeenstemming is met de bepalingen van verordening (EG) nr. 1099/2009.

Artikel 46

50. Artikel 46 van het voorstel bevat verschillende bepalingen die overlappen met hetgeen reeds bepaald is in artikel 44, § 1, 2° en 4°, van het voorstel. Artikel 46, 1°, 2° en 4°, van het voorstel moeten in elk geval worden weggelaten aangezien zij hetzelfde bepalen als artikel 44, § 1, 2° en 4°, van het voorstel.

51. Wat betreft artikel 46, 3° en 5°, van het voorstel rijzen dezelfde vragen als in opmerking 49 aangaande de verenigbaarheid met verordening (EG) nr. 1099/2009, die in beginsel beschouwd moet worden als een volledige harmonisatie van de bescherming van dieren bij het

²⁶ 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.

²⁷ Artikel 3, lid 1, van de verordening.

doden. Ook hier is het dan ook raadzaam dat de auteurs van het voorstel contact zouden opnemen met de diensten van de Europese Commissie.

Artikel 47

52. Artikel 47 van het voorstel heeft betrekking op de aanwijzing door het slachthuis van een persoon die gemachtigd wordt om toezicht te houden op de naleving van de bepalingen en van de besluiten die krachtens dit hoofdstuk worden genomen. In de toelichting bij het voorstel wordt betoogd dat deze verplichting een uitvoering vormt van artikel 17 van verordening (EG) nr. 1099/2009, inzake de benoeming van een functionaris voor het dierenwelzijn. Die verordeningsbepaling geldt evenwel niet voor slachthuizen waar minder dan 1.000 grootvee-eenheden zoogdieren of minder dan 150.000 vogels of konijnen per jaar worden geslacht.

In zoverre hetzelfde wordt beoogd als de persoon bedoeld in artikel 17 van de verordening, moet de voorgestelde bepaling worden weggelaten, gelet op het overschrijfverbod (zie opmerking 44).

In zoverre in weerwil van de toelichting bij het voorstel toch een andere functie zou worden beoogd dan die van functionaris voor het dierenwelzijn (namelijk het toezien op de naleving van de voorschriften van de verordening), rijst de vraag of de verordening hiervoor ruimte laat en is het raadzaam dat de auteurs van het voorstel contact zouden opnemen met de diensten van de Europese Commissie (zie opmerking 49). Die conclusie geldt ook voor de hypothese dat wel degelijk de functie van functionaris voor het dierenwelzijn wordt beoogd, maar dan voor slachthuizen die zijn uitgezonderd van het toepassingsgebied van artikel 17 van de verordening, al lijkt het weinig waarschijnlijk dat het mogelijk is om deze uitdrukkelijk in de verordening bepaalde uitzondering op te vullen op internrechtelijk vlak.

53. In ondergeschikte orde is het raadzaam om in artikel 47, eerste lid, tweede zin, van het voorstel te preciseren aan welke instantie de aangifte door de gemachtigde persoon moet gebeuren.

Artikel 48

54. Het is raadzaam om in artikel 48 van het voorstel te verduidelijken wat wordt bedoeld met de term “ondersteunen”, bijvoorbeeld of subsidies worden beoogd, dan wel andere vormen van ondersteuning.

Hoofdstuk 8 (Artikelen 53 tot 69)

55. Hoofdstuk 8 van het voorstel strekt tot de omzetting²⁸ van richtlijn 2010/63/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 ‘betreffende bescherming van dieren

²⁸ Samen met het koninklijk besluit van 29 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van proefdieren’.

die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt'. In advies 51.723/1/V wees de Raad van State over de ondoorzichtige en gedeeltelijk onvolledige wijze van omzetting van de richtlijn door hoofdstuk VIII van de wet van 14 augustus 1986.²⁹ Ook al bevat hoofdstuk 8 van het voorstel 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 voorstel en in het koninklijk besluit van 29 mei 2013 'betreffende de bescherming van proefdieren'. Tegen een dergelijke omzetting op twee niveaus bestaat op zich geen bezwaar, maar het impliceert wel dat het niet mogelijk is om voor dit voorstel na te gaan of de omzetting van richtlijn 2010/63/EU volledig is, ook gelet op de beperkte tijd waarover de Raad van State beschikt voor het onderzoek van dit voorstel.

56. Het voorstel bevat een aantal bepalingen die niet voorkomen in richtlijn 2010/63/EU en die strenger zijn dan de richtlijn. Dat is bijvoorbeeld het geval voor artikel 54, § 3, van het voorstel, dat bepalingen bevat die grotendeels zijn overgenomen uit het koninklijk besluit van 30 november 2001 'houdende verbod op sommige dierproeven' en artikel 56, dat bepalingen bevat overgenomen uit het koninklijk besluit van 29 mei 2013.

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 worden meegedeeld.³⁰ 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.³¹

²⁹ 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, diergezondheid 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.

³⁰ 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.

³¹ 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.

De auteurs van het voorstel moeten dan ook nagaan of alle onderdelen van hoofdstuk 8 van het voorstel, en in het bijzonder artikel 54, § 3, en artikel 56 ervan, kunnen steunen op een van deze twee mogelijkheden. Zo komen de punten 4° en 8° van artikel 54, § 3, van het voorstel alvast niet voor in het koninklijk besluit van 30 november 2001 en is het de vraag of het bepalingen betreft die onder een van beide mogelijkheden valt.

Anderzijds zijn in artikel 54, § 3, 6°, van het voorstel niet meer de soorten *Pongo abelii* (bij orang-oetan) en *Gorilla beringei* (bij gorilla) vermeld, die wel voorkomen in artikel 1sexies, 3 en 4, van het koninklijk besluit van 30 november 2001. De auteurs van het voorstel moeten nagaan of het werkelijk de bedoeling is dat deze dieren niet meer onder het verbod op dierproeven zouden vallen.

Artikelen 66, 68, 69 en 73

57. Als het de bedoeling is dat de leden van de ethische commissies bij de gebruikers,³² de leden van de Dierenwelzijnsceel, de leden van de Proefdierencommissie en de leden van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn een vergoeding ontvangen, zoals een vergoeding voor reiskosten of een vergoeding voor het bijwonen van vergaderingen, wordt dit het best opgenomen in de delegaties aan de Vlaamse Regering in de artikelen 66, § 1, 68, 69, § 2, en 73 van het voorstel.

Artikel 75

58. Overeenkomstig artikel 75, § 1, eerste lid, 1°, van het voorstel worden overtredingen op het aan te nemen decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan, en op de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten ter zake, opgespoord en vastgesteld door de leden van de federale en lokale politie.

Nog afgezien van de vraag op welke bevoegdheidsrechtelijke grond het Vlaamse Gewest een dergelijke bepaling zou kunnen aannemen, ziet de Raad van State 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 om 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. Het artikel moet dan ook worden weggelaten uit het voorstel.³³

59. Artikel 75, § 2, derde lid, 4°, van het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor de personen belast met het toezicht, om in de uitoefening van hun bevoegdheden alle nodige maatregelen te nemen of op te leggen om de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 13 en 14,

³² Overigens moet overeenkomstig artikel 26, lid 1, van richtlijn 2010/63/EU een instantie voor dierenwelzijn worden ingesteld bij elke fokker, leverancier en gebruiker en dus niet alleen bij gebruikers.

³³ 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.

onverwijld te doen naleven. Een dergelijke bepaling is niet op haar plaats in een paragraaf die betrekking heeft op de toezichtsrechten bij de opsporing en vaststelling van overtredingen. Ze moet worden overgeheveld naar paragraaf 6. Overigens rijst de vraag of hetgeen in die paragraaf 6 wordt geregeld, niet volstaat in het geval van een overtreding van de artikelen 13 en 14 van het voorstel.

Indien de maatregelen op grond van de voorgestelde bepaling een inmenging zouden inhouden in het privéleven, moet de aard van die inmenging preciezer worden omschreven, gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet. De formulering “alle nodige maatregelen”, volstaat niet in dat verband. Dit is ook het geval in zoverre de beoogde maatregelen een inmenging in het eigendomsrecht zouden inhouden of in zoverre het zou gaan om dwingende toezichtsrechten, die geen toestemming van de gecontroleerde personen vereisen.

60. In artikel 75, § 4, van het voorstel is bepaald dat de processen-verbaal die de toezichthoudende ambtenaren opstellen, bewijskracht hebben 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.³⁴

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 personen ontstaat naargelang aan de betrokken documenten al dan niet een bijzondere bewijswaarde wordt toegekend.

De indieners van het voorstel zullen derhalve moeten kunnen aantonen dat aan deze voorwaarden is voldaan.

Artikelen 78 en 79

61. De strafbepalingen van artikel 79, 1°, 5°, 8°, 11°, 13°, 15° en 20°, van het voorstel stemmen niet overeen met een bepaling in het voorstel die bepaalde handelingen verbiedt. Het is echter raadzaam om, naar analogie met de overige strafbepalingen, ook te voorzien in analoge verbodsbepalingen, waar dan naar verwezen kan worden. Op die manier hoeft men niet naast de verbodsbepalingen in de rest van het voorstel ook nog eens de strafbepalingen te overlopen om te weten welke handelingen zijn verboden. Overigens moet ook in de overige strafbepalingen van de artikelen 78 en 79 waar dat nu nog niet het geval is, verwezen worden naar de overeenstemmende verbodsbepaling.

³⁴ 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.

62. Wat betreft de gehanteerde strafmaat in de artikelen 78 en 79 kan worden verwezen naar hetgeen de Raad van State recent daarover heeft uiteengezet in advies 69.974/1/V, 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.³⁵ 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.³⁶

Artikel 80

63. Bij artikel 80 van het voorstel wordt voorzien in de bestraffing van “[o]vertredingen op deze codex of de uitvoeringsbesluiten ervan, of op de Europese verordeningen en beschikkingen of besluiten ter zake, die niet in artikel 78 en 79 zijn bepaald” 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.

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.³⁷

Artikel 82

64. In artikel 82 van het voorstel schrijft men “Boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85 ervan, zijn van toepassing op de misdrijven, vermeld in deze codex”.

³⁵ Vgl. adv.RvS 31.441/AV-31.442/AV van 20 juni 2001 over 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 de volgende voetnoot *in fine*.

³⁶ 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, 17-22 (opmerkingen 3.1 tot 4.2). Zie in dat verband recent ook GwH 20 oktober 2022, nr. 134/2022, B.6.1 en B.9 tot B.16.

³⁷ 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).

Artikel 83

65. In artikel 83 van het voorstel wordt gekozen voor een systeem van bijzondere herhaling. Die keuze om af te wijken van het algemeen systeem van herhaling in de artikelen 54 tot 57bis en 565 van het Strafwetboek moet tijdens de parlementaire bespreking 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 algemeen systeem van herhaling worden toegelicht, mede in het licht van artikel 82 van het voorstel, dat voorziet in een principiële toepasselijkheid van de bepalingen van boek I van het Strafwetboek.

Artikel 85

66. Overeenkomstig artikel 85 van het voorstel kan de ambtenaar die de Vlaamse Regering daartoe bij het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid heeft aangesteld, een geldsom bepalen waarvan de vrijwillige betaling door de overtreder de publieke vordering (lees: de strafvordering) doet vervallen. Het dossier wordt pas aan de procureur des Konings toegezonden als de overtreder weigert om die som te betalen, zonder dat is voorzien in enige andere kennisgeving aan het openbaar ministerie van overtredingen.

Het is ongewoon dat een ambtenaar de bevoegdheid krijgt om een regeling voor te stellen waardoor de strafvordering vervalt. Met de in te voegen 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.

Het zou dan ook beter zijn om te voorzien in een systeem waarbij de bevoegde ambtenaren weliswaar een onmiddellijke inning kunnen voorstellen en de administratieve geldboete kunnen bepalen die daarmee samenhangt, 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 het is gepleegd, geen aanleiding is om de betrokkene strafrechtelijk te vervolgen.³⁸

67. In artikel 85, § 2, eerste lid, van het voorstel wordt bepaald dat een “administratieve geldboete” kan worden opgelegd tot uiterlijk drie jaar na “de feitelijke overtreding tegen de bepalingen van deze codex”, terwijl in artikel 85, § 1, van het voorstel wordt bepaald dat de

³⁸ 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.

betaling van een geldsom kan worden voorgesteld “[b]ij overtredingen van deze codex of de besluiten genomen ter uitvoering ervan, of van de Europese verordeningen en beschikkingen of besluiten ter zake”. De eerstgenoemde bepaling moet dan ook worden aangevuld om ze af te stemmen op de laatstgenoemde bepaling. Bovendien is de vermelding “administratieve geldboete” niet op haar plaats aangezien er niet is voorzien in een stelsel van administratieve boetes, maar enkel in een stelsel van strafrechtelijke sancties met de mogelijkheid van een minnelijke schikking. In artikel 85, § 2, eerste lid, van het voorstel moet worden verwezen naar “de geldsom bedoeld in paragraaf 1”.

68. De verwijzing in artikel 85, § 4, van het voorstel naar artikel 86, § 3, is niet juist. Wellicht moet worden verwezen naar artikel 86, § 4 (naar analogie van artikel 41*bis* van de wet van 14 augustus 1986).

Artikel 88

69. Het is raadzaam om in artikel 88, § 2, van het voorstel 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, zoals in de artikelen 86, § 2, derde lid, en 88, § 1, tweede en derde lid, van het voorstel.

Artikel 89

70. Het is niet duidelijk waarom in artikel 89, § 1, van het voorstel enkel wordt verwezen naar de kosten bedoeld in artikel 88, § 1, en niet naar de kosten bedoeld in artikel 86, § 2, en 88, § 2.

71. Het is raadzaam om in artikel 89, § 4, van het voorstel te preciseren welke bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing worden verklaard, veeleer dan te verwijzen naar “deel V van het Gerechtelijk Wetboek houdende bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging”.

72. Artikel 89, § 5, van het voorstel bepaalt dat de geschillen in verband met de tenuitvoerlegging 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.

Slotopmerking

73. Het voorstel moet worden aangevuld met een bepaling tot opheffing van de wet van 14 augustus 1986.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH