



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.031/1/V
van 19 september 2022

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van artikel 1 en bijlage 1 en 2 van het ministerieel besluit van 3 mei 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van zoogdieren in dierentuinen’

Op 25 juli 2022 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, van rechtswege verlengd tot 8 september 2022*, en nogmaals verlengd tot 22 september 2022, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van artikel 1 en bijlage 1 en 2 van het ministerieel besluit van 3 mei 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van zoogdieren in dierentuinen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 13 september 2022. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 september 2022.

*

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

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en de Vlaamse Rand strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 mei 1999 ‘tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van zoogdieren in dierentuinen’, en dit teneinde de minimumnormen voor het houden van zoogdieren in dierentuinen aan te passen.

In artikel 1 van dat ministerieel besluit wordt in een definitie van het begrip “verrijking” voorzien (artikel 1 van het ontwerp) en de bijlagen I en II erbij, die de minimumnormen voor de verblijven en de bassins en voor het houden van zoogdieren in dierentuinen bevatten, worden gewijzigd (artikelen 2 tot 4).

Het te nemen besluit treedt in werking de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, maar er wordt in een afwijking voorzien tot 1 januari 2029 voor verblijven die in een dierentuin aanwezig zijn op de datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit op voorwaarde dat er geen andere diersoorten in worden gehouden dan de diersoorten die er op die datum in zijn ondergebracht (artikel 5).

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van wat volgt, rechtsgrond in de artikelen 12, eerste lid, en 16, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2018 ‘betreffende de erkenning van dierentuinen’. Luidens die bepalingen kan de minister bevoegd voor het dierenwelzijn (hierna: de minister) na advies van de Vlaamse Dierentuinencommissie, bijkomende voorschriften voor de minimale afmetingen, de klimatologische parameters en de inrichting van de dierenverblijven vaststellen en kan hij voor bepaalde soorten de uitwerking en de toepassing van een verrijkingsplan opleggen.

Deze bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 5, § 2, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’. Luidens die bepaling stelt de Vlaamse Regering, afhankelijk van de aard van de inrichting, van de gehouden diersoorten en van het aantal gehouden dieren, de voorwaarden vast van de erkenning van de in artikel 5, § 1, bedoelde inrichtingen (waaronder de dierentuinen), met betrekking tot hun aanleg en uitrusting, de hygiëne, veiligheid en identificatie van de dieren, het kweken van dieren, evenals de diergeneeskundige controle en begeleiding.

3.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft eerder al opgemerkt dat artikel 12, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2018 de minister slechts machtigt om bijkomende voorschriften vast te stellen voor de minimale afmetingen, de klimatologische parameters en de inrichting van dierenverblijven en dat de verzorging van de dieren niet kan worden beschouwd als een aspect dat ertoe strekt de omvang of inrichting van dierenverblijven in dierentuinen te regelen.¹

De uitwerking en de toepassing van het verrijkingsplan die de minister overeenkomstig artikel 16 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2018 voor bepaalde soorten kan opleggen, moeten betrekking hebben op de elementen genoemd in artikel 5, § 2, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986, zijnde de aanleg en uitrusting van dierentuinen, de hygiëne, veiligheid en identificatie van de dieren, het kweken van dieren, evenals de diergeneeskundige controle en begeleiding. Dat artikel 5, § 2, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 biedt immers rechtsgrond aan het voormelde artikel 16 en de Vlaamse Regering kan de minister geen ruimere bevoegdheid verlenen dan die waarover ze zelf beschikt.

3.3. In het licht hiervan rijst de vraag of, enerzijds, het ontworpen artikel 1, 7°, van het ministerieel besluit van 3 mei 1999 (artikel 1 van het ontwerp), in zoverre in de definitie van het begrip “verrijking” gewag wordt gemaakt van aan te bieden *acties* die resulteren in een meetbare verbetering in gedragsmatig, psychologisch of fysiologisch welzijn en, anderzijds, de eisen inzake het aanbieden van voeding (bijzondere eisen ruw 1, ruw 2 en ruw 3) in de ontworpen afdelingen 5, 6, 7, 8 en 9 van hoofdstuk 2 van bijlage 2 bij dat ministerieel besluit (artikel 4 van het ontwerp), niet veeleer betrekking hebben op de verzorging van dieren dan op de inrichting van hun verblijven.

3.4. Wat de definitie van het begrip “verrijking” in het ontworpen artikel 1, 7°, van het ministerieel besluit van 3 mei 1999 betreft, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Verrijking heeft betrekking op de inrichting van de verblijven en niet op de verzorging van de dieren. Het gaat o.a. over het creëren van variatie in het verblijf en in de omgeving.

Graag vestigen wij tevens uw aandacht op het artikel 16 van het BVR van 8 juni 2018 ‘betreffende de erkenning van dierentuinen’. Deze rechtsgrond zal toegevoegd worden aan de aanhef van huidig ontwerpMB. We opteren ervoor de formulering van de bijzondere eis ‘q’ hiermee in overeenstemming brengen. Daar waar bijzondere eis ‘q’ in het ontwerpMB nu spreekt over ‘een specifiek programma met betrekking tot verrijking’, zal deze formulering vervangen worden door ‘een specifiek verrijkingsplan’, dit om duidelijk te maken dat het hier gaat om een verrijkingsplan zoals bedoeld in het artikel 16 van het BVR van 8 juni 2018.”

Uit het ontworpen artikel 1, 7°, van het ministerieel besluit van 3 mei 1999 kan worden opgemaakt dat met de aan te bieden acties beoogd wordt de kwaliteit van *de omgeving* te verbeteren. In zoverre, zoals blijkt uit het antwoord van de gemachtigde, hiermee de inrichting van de verblijven wordt bedoeld, kan worden aangenomen dat het verrijkingsplan betrekking heeft op

¹ Adv.RvS 65.394/3 van 12 maart 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot ministerieel besluit van 18 maart 2019 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 3 mei 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van zoogdieren in dierentuinen’, opmerkingen 3.2 en 3.3.

een van de elementen genoemd in artikel 5, § 2, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986, namelijk *de aanleg en uitrusting* van dierentuinen.

3.5. Wat de bijzondere eisen inzake het aanbieden van voeder betreft, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“We stellen voor om de formulering van de bijzondere eisen ruw1, ruw2 en ruw3 als volgt aan te passen:

Ontwerp van MB:

ruw1 Ruwvoeder wordt op die manier aangeboden dat de dieren niet meer dan 6 uur zonder voeding zitten.

ruw2 Ruwvoeder en/of browse wordt op meerdere plaatsten aangeboden zodat alle dieren gelijktijdig kunnen eten.

ruw3 High feeders verplicht: ruwvoeder wordt ook dagelijks op boom- of struikhoogte aangeboden.

Voorstel tot aanpassing:

ruw 1 Het verblijf wordt ingericht zodat dieren niet meer dan 6 uur zonder ruwvoeder zitten.

ruw 2 Het verblijf wordt ingericht met meerdere voederplaatsen zodat ruwvoeder en/of browse gelijktijdig voor alle dieren ter beschikking is.

ruw 3 Het verblijf wordt ingericht met meerdere voederplaatsen op hoogte zodat ruwvoeder dagelijks op boom- of struikhoogte aangeboden kan worden.”

Mits die aanpassingen kan worden aangenomen dat de bijzondere eisen inzake het aanbieden van voeder eveneens de inrichting van de verblijven betreft en niet de verzorging van de dieren, zodat de ontworpen regeling binnen de grenzen valt van de machtiging vervat in artikel 12, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2018.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet bijkomend worden verwezen naar artikel 16, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 2018.

Artikel 2

5. Artikel 2, 4°, van het ontwerp strekt ertoe in tabel 1 van bijlage 1 bij het ministerieel besluit van 3 mei 1999 de rijen “Potos flavus” tot “Octodon degus” op te heffen.

Hieromtrent om toelichting gevraagd verklaarde de gemachtigde dat de rij “Tursiops truncatus” moet worden uitgezonderd van deze opheffingsbepaling, aangezien er geen nieuwe normen voor deze soort worden bepaald in de ontworpen bijlage 2 bij het ministerieel besluit van 3 mei 1999. Hij voegde daaraan toe dat, daarentegen, ook de rij “Myocastor Coypus” moet worden

opgeheven, aangezien voor deze soort nieuwe normen worden bepaald in de ontworpen tabel 1 van afdeling 5 van hoofdstuk 2 van bijlage 2.

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 3

6. Luidens punt 4.1 van hoofdstuk 1 van bijlage 2 bij het ministerieel besluit van 3 mei 1999 is, als het aantal gehouden dieren in een verblijf een x -voud plus y is van het maximumaantal dieren, vermeld in de kolom ‘aantal’, de totale vereiste oppervlakte gelijk aan x keer de oppervlakte, vermeld in de kolom ‘minimumafmetingen voor het aangegeven aantal dieren’, vermeerderd met y keer de oppervlakte, vermeld in de kolom ‘bijkomende oppervlakte per bijkomend dier’.

Artikel 3, 3°, van het ontwerp strekt ertoe hieraan toe te voegen dat “[d]e waarde van y (...) altijd een zo klein mogelijk geheel getal [is], maar (...) niet 0 [is] als dat mogelijk is”.

Deze bepaling is op een bijzonder rechtsonzekere wijze gesteld, vermits niet duidelijk is wanneer het al dan niet mogelijk is om de y -waarde op een ander niveau dan 0 te bepalen. Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“We bekijken intern of en hoe deze bepaling kan vervangen worden door een meer duidelijke erkenningsvoorwaarde.

Het is de bedoeling te verduidelijken dat, bv als op de aangegeven oppervlakte van 100 m^3 3 dieren gehouden mogen worden en een bijkomende oppervlakte van 20 m^2 per bijkomend dier is voorgeschreven, dit betekent dat voor 6 dieren $2 \times 100 + 0 \times 20 = 200 \text{ m}^2$ vereist is, en niet $1 \times 100 + 3 \times 20 = 160 \text{ m}^2$.”

Uit het voorbeeld van de gemachtigde lijkt te kunnen worden opgemaakt dat de waarde van y 0 is wanneer het aantal gehouden dieren in een verblijf exact een veelvoud is van het maximumaantal dieren. In het licht hiervan lijkt het raadzaam in het ontworpen punt 4.1 van hoofdstuk 1 van bijlage 2 twee hypothesen te onderscheiden, namelijk:

- als het aantal gehouden dieren in een verblijf een x -voud is van het maximumaantal dieren vermeld in de kolom ‘aantal’, is de totale vereiste oppervlakte gelijk aan x keer de oppervlakte vermeld in de kolom ‘minimumafmetingen voor het aangegeven aantal dieren’,

- als het aantal gehouden dieren in een verblijf een x -voud *plus* y is van het maximumaantal dieren vermeld in de kolom ‘aantal’, is de totale vereiste oppervlakte gelijk aan x keer de oppervlakte vermeld in de kolom ‘minimumafmetingen voor het aangegeven aantal dieren’, vermeerderd met y keer de oppervlakte, vermeld in de kolom ‘bijkomende oppervlakte per bijkomend dier’, waarbij y dan overeenstemt met het cijfer van het aantal dieren bovenop het veelvoud van het maximumaantal dieren vermeld in de kolom ‘aantal’.

Alleszins moet artikel 3, 3°, van het ontwerp worden verduidelijkt.

Artikel 5

7. Luidens artikel 5 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, maar in afwijking hiervan treden de artikelen 2, 3 en 4 pas in werking op 1 januari 2029 voor verblijven die in de dierentuin aanwezig zijn op de datum van de inwerkingtreding van dit besluit op voorwaarde dat er geen andere diersoorten in worden gehouden dan de diersoorten die er op die datum in zijn ondergebracht. Van zodra er andere diersoorten in deze verblijven worden gehouden treden die artikelen in werking op het ogenblik van de verhuis van de betrokken dieren.

Een dergelijke regeling van de inwerkingtreding valt af te raden. Ze heeft immers tot gevolg dat het te nemen besluit op verschillende ogenblikken in werking zal treden, afhankelijk van het feitelijke gebruik van dierenverblijven in dierentuinen.

Het is daarentegen verkieslijker dat het te nemen besluit op een welbepaalde datum in werking treedt² en dat bij wijze van overgangsregeling wordt bepaald dat het ministerieel besluit van 3 mei 1999 zoals van toepassing bij de inwerkingtreding van het te nemen besluit van kracht blijft voor verblijven die in de dierentuin aanwezig zijn op die datum van inwerkingtreding op voorwaarde dat er geen andere diersoorten in worden gehouden dan de diersoorten die er op die datum in werden gehouden. Een dergelijke bepaling zou als volgt kunnen luiden: “Het ministerieel besluit van 3 mei 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor het houden van zoogdieren in dierentuinen zoals van toepassing bij de inwerkingtreding van dit besluit blijft tot uiterlijk 1 januari 2029 van kracht voor verblijven die in de dierentuin aanwezig zijn op de datum van inwerkingtreding van dit besluit op voorwaarde dat er geen andere diersoorten in worden gehouden dan de diersoorten die er op de datum van inwerkingtreding van dit besluit in werden gehouden.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wouter PAS

² Wanneer voor de gebruikelijke datum van inwerkingtreding wordt gekozen, namelijk tien dagen na de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad, moet dit niet in het ontwerp worden bepaald gelet op artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.