



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.837/1/V
van 21 augustus 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot regeling
van de samenstelling en de werking van de Vlaamse Raad voor
Dierenwelzijn'

Op 8 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd tot 24 augustus 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de samenstelling en de werking van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 augustus 2015.

*

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

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het regelen van de samenstelling en de werking van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn (hierna ook: de Raad). Het ontworpen besluit komt in de plaats van het koninklijk besluit van 7 oktober 2002 ‘tot regeling van de samenstelling en de werking van de Raad voor Dierenwelzijn’, dat wordt opgeheven.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’(hierna: de wet van 14 augustus 1986), waarbij de Koning wordt gemachtigd de samenstelling en de werking van de Raad voor Dierenwelzijn te bepalen. Gelet op de overheveling van de bevoegdheid inzake dierenwelzijn naar de gewesten door de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, kan artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 geacht worden de decretale rechtsgrond te zijn voor een besluit van de Vlaamse Regering dat de samenstelling en de werking van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn bepaalt.

Daarnaast dient voor de ontworpen artikelen 3, § 3, 4, § 3, en 5 een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986, en voor het ontworpen artikel 6, op de algemene uitvoeringsbevoegdheid gelezen in samenhang met artikel 32 van de wet van 14 augustus 1986.

Gelet op de uitdrukkelijke rechtsgrond in de artikelen 31 en 32 van de wet van 14 augustus 1986 is een beroep op artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ niet nodig.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp bevat slechts enkele regels inzake de werking van de Raad; het bepaalt dat de Raad na zijn samenstelling een huishoudelijk reglement opstelt, dat door de minister wordt goedgekeurd (artikel 7).

Aldus wordt het regelen van de werking van de Raad, dat door artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 wordt opgedragen aan de Vlaamse Regering, grotendeels overgelaten aan de Raad zelf.

Om uitvoering te geven aan genoemd artikel 31 dient het ontwerp te worden aangevuld met de essentiële regels inzake de werking van de Raad, zoals de regels inzake de termijn waarbinnen de Raad wordt bijeengeroepen, het aanwezigheidsquorum en de wijze waarop zijn beslissingen tot stand komen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is toegelicht aangaande de rechtsgrond late men in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 87, § 1, van de wet van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ weg.

Artikel 2

6. Artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 schrijft voor dat onder meer de afgevaardigden van de nationale of regionale verenigingen voor dierenbescherming, van het wetenschappelijk en medisch onderzoek en van de kwekers deel uitmaken van de Raad.

Behoudens wat hierna in randnummer 7 wordt opgemerkt, beantwoordt de samenstelling van de Raad zoals bepaald in artikel 2 van het ontwerp op het eerste gezicht aan de vereisten gesteld bij artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986. Of de verenigingen en organisaties die in aanmerking worden genomen om leden voor te stellen, representatief zijn voor hun sector en of er geen belangrijke andere verenigingen buiten beschouwing worden gelaten (men denke bijvoorbeeld aan de dierenwelders), hetgeen strijdig zou zijn met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, kan evenwel door de Raad van State niet worden beoordeeld bij gebreke aan voldoende feitelijke kennis terzake.

7. Wat betreft de vertegenwoordiging door afgevaardigden van het wetenschappelijk en medisch onderzoek kan twijfel bestaan over de vraag of het lidmaatschap van vier of vijf deskundigen uit de wetenschappelijke wereld, erkend voor hun werk in verband met dierenwelzijn, volstaat om aan artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 tegemoet te komen. Het dierenwelzijn heeft onder meer betrekking op het gebruik en de bescherming van dieren in dierproeven, zodat wellicht vereist is dat ook deskundigen uit het wetenschappelijk en medisch onderzoek in het algemeen deel uitmaken van de Raad, en niet alleen deskundigen erkend voor hun werk in verband met dierenwelzijn. Het ontworpen artikel 2 dient derhalve meer in overeenstemming te worden gebracht met de genoemde wetsbepaling.

8. Als het de bedoeling van de stellers van het ontwerp is enkel de deskundigen met minstens de universitaire graad van doctor op proefschrift in aanmerking te nemen, dient het ontworpen artikel 2, 15°, in die zin te worden aangevuld.

Artikel 3

9. In het ontworpen artikel 3, § 2, vierde lid, wordt gesteld dat de effectieve leden of plaatsvervangers door de minister ontslagen worden in geval van een ernstige overtreding van het huishoudelijk reglement. Eenzelfde regeling geldt voor de deskundigen (artikel 4, § 2, eerste lid, van het ontwerp).

De stellers van het ontwerp worden uitgenodigd nader te omschrijven wat met “ernstige overtreding” wordt bedoeld.

10. In het ontworpen artikel 3, § 2, vijfde lid, wordt het best bepaald dat de minister de opvolger benoemt op voorstel van de betrokken vereniging. De gemachtigde is het hiermee eens.

11. In het ontworpen artikel 3, § 3, wordt bepaald dat het lidmaatschap van de leden bedoeld in artikel 2, 1° tot 14°, onbezoldigd is, terwijl eenzelfde bepaling niet voorkomt in het ontworpen artikel 4, § 3, wat de deskundigen betreft. Als het de bedoeling is dat het lidmaatschap van deze laatsten ook onbezoldigd is, verdient het aanbeveling om beide bepalingen op dezelfde wijze op te stellen. Zo het integendeel de bedoeling is de deskundigen wel te vergoeden (anders dan voor hun reiskosten), dient dit uitdrukkelijk in het besluit te worden bepaald.

Artikel 4

12. Paragraaf 1 bepaalt dat de voorzitter en de ondervoorzitter worden aangewezen onder de deskundigen en dat de deskundigen samen de stuurgroep vormen die de Raad aanstuurt. Hiermee wordt een onderscheid gemaakt tussen de vertegenwoordigers van de verschillende categorieën van leden die in artikel 31 van de wet van 14 augustus 1986 zijn bepaald.

Een bepaling met een gelijkaardige strekking werd vernietigd bij arrest nr. 171.149 van 14 mei 2007 van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, op grond van het gebrek aan het verstrekken van een afdoende verantwoording voor het bij de aangevochten bepaling ingevoegde onderscheid. Gewezen op dit arrest en de adviezen 44.296/3¹ en 57.027/4² van de Raad van State, afdeling Wetgeving, waarin eveneens aan deze vereiste wordt herinnerd, verstrekt de gemachtigde de volgende toelichting:

“De adviezen van de Raad zullen enkel sterk genoeg zijn om het beleid te dragen indien zij een stevig wetenschappelijk fundament hebben. Het is dan ook zeer belangrijk om bij het overleg steeds te vertrekken vanuit een wetenschappelijke basis. Dierenwelzijn wordt echter nog al te vaak vanuit het buikgevoel benaderd. Hierdoor komt men zeer snel terecht in een gepolariseerde situatie die sereen overleg en het uitwerken van een degelijk compromis moeilijk tot onmogelijk maakt. Adviezen die in dergelijke omstandigheden zouden worden uitgebracht, zouden een beperkte waarde hebben door een gebrek aan

¹ Adv. RvS 44.296/3 van 8 april 2008 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot regeling van de samenstelling en de werking van de Raad voor Dierenwelzijn’.

² Adv. RvS 57.027/4 van 11 februari 2015 over een ontwerp van besluit van de Waalse Regering ‘réglant la composition et le fonctionnement du Conseil wallon du bien-être des animaux’ (Waalse Raad voor dierenwelzijn).

basis. In het slechtste geval zou het zelfs onmogelijk kunnen zijn om tot een advies te komen.

Om een goede werking van de Raad te garanderen, moet er dan ook voor gezorgd worden dat deze zo gestructureerd is dat er steeds, op elk niveau en voor elk aspect van zijn werking, over gewaakt wordt dat men de wetenschap niet uit het oog verliest. Daarom is het noodzakelijk een stuurgroep op te richten, samengesteld uit de vier of vijf deskundigen uit de wetenschappelijke wereld, erkend voor hun werk in verband met dierenwelzijn en met ten minste een universitaire graad van doctor waardoor het wetenschappelijk niveau van deze deskundigen gegarandeerd is, en de voorzitter en de ondervoorzitter(s) aan te duiden onder deze deskundigen.

Verder wordt de wetenschappelijk gebaseerde werking gegarandeerd door de Raad te laten bijstaan door een wetenschappelijke medewerker van de dienst (art. 8, 2e lid). De taken van deze medewerker zullen vastgesteld worden in het huishoudelijk reglement, maar zullen alleszins wetenschappelijk van aard zijn, zoals het uitvoeren van literatuuronderzoek ter voorbereiding of ter aanvulling van het overleg over een bepaald onderwerp. De stuurgroep zal een toezichthoudende rol moeten uitoefenen over deze medewerker en bijgevolg moeten waken over de wetenschappelijke waarde van het door hem/haar geleverde werk. Het is dan ook onontbeerlijk dat de leden van de stuurgroep zelf over een stevige wetenschappelijke basis beschikken.

Om deze redenen is het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de vertegenwoordigers van het wetenschappelijk en medisch onderzoek en de overige leden van de Raad verantwoord. Uiteraard zal erover gewaakt worden dat bij de uitwerking van het huishoudelijk reglement van de Raad geen bepalingen worden ontworpen die een onverantwoorde ongelijke behandeling tussen verschillende leden of groepen van leden van de Raad zouden veroorzaken.”

De taken van de stuurgroep zijn in het ontwerp niet bepaald, behalve in zoverre is gesteld dat de stuurgroep de Raad “aanstuurt” (artikel 4, § 1, tweede lid, van het ontwerp). Zoals opgemerkt in randnummer 4 dienen de essentiële regels inzake de taken en de werking van de Raad in het ontwerp zelf te worden opgenomen, inbegrepen deze van de stuurgroep. Wellicht zullen de taken van de stuurgroep verder bepaald worden in het huishoudelijk reglement, dat overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp door de Raad zal worden aangenomen en dat ter goedkeuring aan de minister moet worden voorgelegd.

Voor zover er effectief over gewaakt zal worden dat in deze bepalingen rekening wordt gehouden met het voornoemd arrest nr. 171.149, lijkt met de toelichting van de gemachtigde aan het genoemde wettigheidsbezwaar op een afdoende wijze te zijn tegemoet gekomen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jo BAERT