



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.704/3
van 18 januari 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de bescherming van dieren bij het slachten of doden’

Op 18 december 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de bescherming van dieren bij het slachten of doden’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 januari 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 januari 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe bepalingen in te voeren die verband houden met de artikelen 7, 17, 21, 28 en 29 van verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 ‘inzake de bescherming van dieren bij het doden’.¹

Bij deze verordeningsbepalingen wordt voorgeschreven dat het doden van dieren en de daarmee verband houdende activiteiten uitsluitend mogen worden uitgevoerd door personeel dat over het passende vakbekwaamheidsniveau beschikt (artikel 7, lid 1, van de verordening), dat een getuigschrift van vakbekwaamheid vereist is voor personen die bepaalde handelingen verrichten bij slachtactiviteiten (artikel 7, lid 2, van de verordening) en dat het doden van pelsdieren moet geschieden in aanwezigheid en onder rechtstreekse supervisie van een persoon die beschikt over een getuigschrift van vakbekwaamheid dat alle activiteiten omvat die onder zijn supervisie worden uitgevoerd (artikel 7, lid 3, van de verordening).

De lidstaten moeten een bevoegde autoriteit aanwijzen die verantwoordelijk is voor het waarborgen van de beschikbaarheid van opleidingscursussen voor personeel dat betrokken is bij het doden van dieren, het verstrekken van getuigschriften van vakbekwaamheid als bewijs dat een onafhankelijk afsluitend examen met goed gevolg is afgelegd en het goedkeuren van opleidingsprogramma's voor de cursussen en van de inhoud en de uitvoeringsbepalingen van het examen (artikel 21, lid 1, van de verordening). Tevens bepaalt de verordening dat de bedrijfsexploitanten voor elk slachthuis een functionaris voor het dierenwelzijn benoemen, die in het bezit moet zijn van een getuigschrift van vakbekwaamheid dat alle activiteiten moet bestrijken in de slachthuizen waarvoor hij verantwoordelijk is (artikelen 17, leden 1 en 4, en 21 van de verordening).

Het ontwerp vormt tevens de hernieuwde (gedeeltelijke) omzetting in het interne recht van de bepalingen van richtlijn 93/119/EG van de Raad van 22 december 1993 ‘inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden’. Die richtlijn wordt weliswaar ingetrokken bij artikel 28, lid 1, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1009/2009, maar een aantal richtlijnbevestigingen blijven op grond van de artikelen 28, lid 1, tweede alinea, en 29, lid 1, van verordening (EG) nr. 1009/2009 als overgangsregeling van kracht tot 8 december 2019. Artikel 29, lid 2, van de verordening bevat nog een andere overgangsbepaling die van toepassing was tot 8 december 2015.

1.2. Het ontwerp bevat in dat verband de volgende voorschriften.

Het personeel dat in een slachthuis met levende dieren omgaat, moet bekwaam en in het bezit zijn van een getuigschrift van vakbekwaamheid (artikel 3 van het ontwerp). Het doden van pelsdieren gebeurt in aanwezigheid en onder rechtstreekse supervisie van een persoon die beschikt over een getuigschrift van vakbekwaamheid (artikel 4). Het getuigschrift van vakbekwaamheid wordt verkregen door het volgen van een opleiding over het slachten of het doden van dieren en door te slagen voor een onafhankelijk examen (artikel 5, § 1). De opleiding

¹ Op 27 juni 2014 heeft de Raad van State advies 56.442/3 gegeven over een gelijkaardig ontwerp van koninklijk besluit ‘inzake de bescherming van dieren bij het slachten en doden’, toen de federale overheid ter zake nog bevoegd was. Dat besluit heeft vooraleer de bevoegdheid inzake dierenwelzijn op 1 juli 2014 is overgegaan naar de gewesten geen doorgang meer gevonden.

wordt verzorgd door een functionaris voor het dierenwelzijn (artikelen 5, § 2, en 8). Het ontwerp bevat voorts nog bepalingen over de organisatie van het examen en over het opstellen en het bezorgen van de getuigschriften van vakbekwaamheid (artikel 5, §§ 3 tot 5). Beginnende personeelsleden kunnen een voorlopig getuigschrift van vakbekwaamheid verkrijgen (artikel 6) en personen met ten minste drie jaar relevante professionele werkervaring konden tot 8 december 2015 een getuigschrift krijgen dat gelijkwaardig is aan het getuigschrift van vakbekwaamheid (artikel 7).

Elektrische schokken zijn niet toegestaan bij het drijven van dieren, behalve voor volwassen runderen en varkens als er een onmiddellijk levensgevaar bestaat of een gevaar op zware schade aan de fysieke integriteit van personen (artikel 9).

Slachthuizen, onderdelen ervan of apparatuur, die vanaf 1 januari 2013 (de datum van inwerkingtreding van de verordening) operationeel waren, moeten voldoen aan de voorschriften vervat in bijlage II bij verordening 1099/2009 (artikel 10, § 2, van het ontwerp). Bestaande slachthuizen, onderdelen ervan of apparatuur (lees: slachthuizen, onderdelen ervan of apparatuur die operationeel werden tot 31 december 2012) moeten (tot 8 december 2019) voldoen aan de voorschriften vervat in bijlage 2 bij het ontwerp. Vanaf 9 december 2019 moeten die slachthuizen, onderdelen ervan of apparatuur ook voldoen aan de voorschriften vervat in bijlage II bij verordening 1099/2009 (artikel 10, § 1, van het ontwerp).

Het ontwerp komt in de plaats van het koninklijk besluit van 16 januari 1998 ‘inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden’, dat wordt opgeheven (artikel 11 van het ontwerp).

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 16, § 3, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’. Op grond van deze bepaling kan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) voorwaarden vaststellen met betrekking tot de opleiding van de functionaris voor het dierenwelzijn en het personeel werkzaam in de slachthuizen en van personen betrokken bij het doden van pelsdieren, en met betrekking tot de organisatie van deze opleiding. De machtiging omvat ook het organiseren van examens over de vereiste vakbekwaamheid van de voornoemde personen, het afleveren, schorsen en intrekken van voorlopige en definitieve getuigschriften van vakbekwaamheid aan de voornoemde personen, alsook de bouw, de inrichting en de uitrusting van slachthuizen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

3. In artikel 5, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de overheidsdienst die belast is met het dierenwelzijn, de cursus moet goedkeuren voor de opleiding met het oog op het behalen van het getuigschrift van vakbekwaamheid. In artikel 5, § 3, eerste lid, van het ontwerp wordt eveneens de goedkeuring voorgeschreven door dezelfde dienst van de lijst waaruit de vragen worden gehaald voor het examen voor dat getuigschrift.

In advies 53.846/1/V van 23 september 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 februari 2014 ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en diergezondheid’², merkte de Raad van State het volgende op inzake de bevoegdheid van de federale overheid om in het kader van haar bevoegdheden opleidingen te organiseren:

“De machtigingen opgenomen in het ontworpen artikel 16, § 3, 2. en 3., dienen uiteraard bevoegdheidsconform te worden begrepen, zodat ze geen betrekking kunnen hebben op examens die worden afgenomen en getuigschriften die worden toegekend door instellingen die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen.”³

Die opmerking geldt ook voor het Vlaamse Gewest, aangezien de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, waarvoor de bevoegdheid ingevolge de Zesde Staatshervorming is overgegaan naar de gewesten, enkel van toepassing is in gewestaangelegenheden en niet in gemeenschapsaangelegenheden. In zoverre artikel 21, lid 1, b), van verordening (EG) nr. 1099/2009 betrekking heeft op opleidingen die georganiseerd worden door instellingen die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen en op door dergelijke instellingen georganiseerde examens die kunnen leiden tot het getuigschrift van vakbekwaamheid, zijn de gemeenschappen, en niet de gewesten, bevoegd voor de eventuele uitvoering van die verordeningsbepaling.

De gemachtigde reageerde hierop als volgt:

“Het is niet de bedoeling om de onderwijsinstellingen te verplichten een bepaalde cursus of examenvragen te gebruiken. Het is enkel de bedoeling dat instellingen die een cursus en examen voor dit getuigschrift van vakbekwaamheid zouden willen inrichten, hun cursus en examenvragen aan de Dienst Dierenwelzijn zouden voorleggen, zodanig dat kan nagegaan worden of de voorgestelde cursus beantwoordt aan de vereisten die de verordening 1099/2009 stelt in artikel 21 en bijlage IV. In deze zin lijkt ons dit impliciet deel uit te maken van de bevoegdheid voor dierenwelzijn.”

In zoverre de in de ontworpen bepalingen vermelde goedkeuringen enkel inhouden dat de overheidsdienst die belast is met het dierenwelzijn ermee instemt dat de betrokken cursus en de betrokken examenvragen voldoen aan de vereisten inzake vakbekwaamheid, zonder dat die dienst zich verder kan mengen in de inhoudelijke invulling van de betrokken cursus en de betrokken examenvragen, kan met deze zienswijze worden ingestemd.

² Bij artikel 7 van die wet werd artikel 16, § 3, ingevoegd in de wet van 14 augustus 1986. Die bepaling vormt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie opmerking 2).

³ *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3104/001, 29.

Artikel 7

4. Artikel 7 van het ontwerp schrijft voor dat overeenkomstig artikel 29, lid 2, van verordening (EG) nr. 1099/2009, personen die ten minste drie jaar relevante professionele werkervaring kunnen aantonen, tot 8 december 2015 een getuigschrift konden verkrijgen dat als gelijkwaardig wordt beschouwd met het getuigschrift vermeld in artikel 5 van het ontwerp. De gemachtigde bevestigde dat deze bepaling uit het ontwerp moet worden weggelaten, nu de mogelijkheid die de verordening ter zake bood, inmiddels is vervallen.

Artikel 8

5. De bepaling in artikel 8, eerste zin, van het ontwerp, die inhoudt dat een functionaris voor het dierenwelzijn moet worden aangewezen “[i]n elk slachthuis waar jaarlijks meer dan 1000 grootvee-eenheden [zoogdieren] of meer dan 15.0000 [lees: 150.000] stuks pluimvee of konijnen worden geslacht”, komt reeds voor in artikel 17, leden 1 en 6, van verordening (EG) nr. 1099/2009. Die bepaling moet dan ook worden weggelaten. Artikel 8 van het ontwerp kan dan beter als volgt worden geredigeerd: “De functionaris voor het dierenwelzijn die overeenkomstig artikel 17 van de verordening moet worden aangewezen voor de erin vermelde slachthuizen, is geslaagd voor het examen (...)”.

Artikel 9

6. In artikel 9 van het ontwerp wordt bepaald dat bij het drijven van dieren geen apparaten mogen worden gebruikt waarmee elektrische schokken worden toegediend, behalve voor volwassen runderen en varkens als er een onmiddellijk levensgevaar bestaat of een gevaar op zware schade aan de fysieke integriteit van personen. De gemachtigde verklaarde dat hiermee invulling wordt gegeven aan de bepaling onder 1.9 van bijlage III bij verordening (EG) nr. 1099/2009. Die verordeningsbepaling luidt als volgt:

“Het gebruik van apparaten waarmee elektrische schokken worden toegediend, moet zoveel mogelijk worden vermeden. Deze instrumenten mogen in elk geval alleen worden gebruikt voor volwassen runderen en volwassen varkens die weigeren zich te verplaatsen, en uitsluitend op voorwaarde dat de dieren vóór zich ruimte hebben om zich voort te bewegen. De schokken mogen niet langer duren dan één seconde, moeten voldoende worden gespreid en mogen uitsluitend op de spieren van de achterpoten worden toegediend. Wanneer de dieren niet reageren, mogen de schokken niet herhaaldelijk worden toegediend.”

De ontworpen bepaling is meer dan een loutere “invulling” van deze verordeningsbepaling: ze komt neer op een principieel verbod op het gebruik van dergelijke apparaten met slechts één uitzondering die dan nog beperkter is geformuleerd dan de uitzondering die volgens de verordeningsbepaling is toegestaan.

Artikel 26 van verordening (EG) nr. 1099/2009 bevat een regeling inzake stringenter nationale voorschriften, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het handhaven van nationale voorschriften die op de datum van inwerkingtreding van de verordening

van toepassing zijn (hetgeen hier niet het geval is)^{4,5} en het aannemen van bepaalde “nationale voorschriften (...) die strekken tot uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden dan die van onderhavige verordening”, maar de erin opgesomde gevallen zijn niet van toepassing op de ontworpen bepaling.⁶ Artikel 26 lijkt dan ook geen ruimte te bieden voor het aannemen van de ontworpen bepaling.⁷

In considerans 57 bij verordening (EG) nr. 1099/2009 wordt weliswaar het volgende uiteengezet:

“De Europese burgers verwachten dat tijdens het slachten van dieren minimale voorschriften inzake welzijn in acht worden genomen. In bepaalde sectoren hangt de houding ten aanzien van dieren ook af van de nationale perceptie en in sommige lidstaten wil men uitgebreidere voorschriften voor dierenwelzijn handhaven of aannemen dan die welke in op het niveau van de Gemeenschap zijn overeengekomen. In het belang van het dier en op voorwaarde dat de werking van de interne markt niet in het gedrang komt, is het passend om de lidstaten enige speelruimte toe te staan om uitgebreidere nationale voorschriften te handhaven of op bepaalde gebieden in te voeren.

Het is van belang erop toe te zien dat dergelijke voorschriften niet door de lidstaten worden gebruikt op een wijze die nadelig is voor de goede werking van de interne markt.”

Het is de Raad van State niet duidelijk of en in hoeverre uit deze considerans kan worden afgeleid dat lidstaten ook buiten de gevallen opgesomd in artikel 26 van verordening (EG) nr. 1099/2009 maatregelen kunnen nemen die ingegeven zijn door overwegingen van dierenwelzijn en die een meer verregaande bescherming bieden dan hetgeen door de verordening wordt gewaarborgd. Het lijkt de Raad van State evenwel zeer onwaarschijnlijk dat de ontworpen bepaling op enige wijze nadelig zou kunnen zijn voor de goede werking van de interne markt. Mede gelet op het feit dat voor de gevallen bedoeld in artikel 26 van de verordening wordt voorzien in een verplichting tot kennisgeving aan de Europese Commissie, is het raadzaam om de Europese Commissie vooraf te raadplegen omtrent de verenigbaarheid van de ontworpen bepaling met de verordening.

Artikel 10

7. In plaats van “[b]estaande slachthuizen, onderdelen ervan en apparatuur” schrijven men in artikel 10, § 1, eerste lid, van het ontwerp “Slachthuizen, onderdelen ervan of apparatuur, die tot 31 december 2012 operationeel werden”. Anders zou de indruk kunnen ontstaan dat slachthuizen, onderdelen ervan en apparatuur worden bedoeld die operationeel werden tot voor de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit.

⁴ De ontworpen bepaling komt niet voor in het koninklijk besluit van 16 januari 1998. Zie hoofdstuk I, B.3, van de bijlage bij dat besluit.

⁵ Artikel 26, lid 1, van verordening (EG) nr. 1099/2009.

⁶ Artikel 26, lid 2, van verordening (EG) nr. 1099/2009.

⁷ Ook de overige bepalingen van die verordeningsbepaling zijn hier niet relevant.

8. De bepalingen in bijlage 2 bij het ontwerp vormen de omzetting van de bepalingen van richtlijn 93/119/EG die overeenkomstig de artikelen 28, lid 1, en 29, lid 1, van verordening (EG) nr. 1099/2009 slechts tot 8 december 2019 van toepassing kunnen zijn op bestaande slachthuizen, onderdelen ervan en apparatuur. Die einddatum kan dan ook beter worden vermeld in artikel 10, § 1, eerste lid, van het ontwerp. Op die manier ontstaat niet de indruk dat vanaf 9 december 2019 zowel bijlage 2 bij het ontwerp als bijlage II bij verordening (EG) nr. 1099/2009 van toepassing zouden zijn.

9. Omdat het voorschrift vervat in artikel 10, § 1, tweede lid, van het ontwerp voortvloeit uit de artikelen 14, lid 1, en 29, lid 1, van verordening (EG) nr. 1099/2009, kan de ontworpen bepaling beter worden aangevat met de zinsnede “Overeenkomstig de artikelen 14, lid 1, en 29, lid 1, van de verordening, (...)”.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 10, § 2, van het ontwerp, dat beter kan aanvangen met de zinsnede “Overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de verordening, (...)”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT