



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.016/3
van 29 maart 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘inzake
diverse bepalingen met betrekking tot dierenwelzijn’

Op 24 februari 2016 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, verlengd tot 1 april 2016, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘inzake diverse bepalingen met betrekking tot dierenwelzijn’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2016.

*

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

2.1. In de eerste plaats strekt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe om voor bepaalde transporten van dieren waarvan de eindbestemming bereikt wordt in maximaal twaalf uur, een afwijking toe te staan van sommige bepalingen 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’ (hierna: de verordening) (hoofdstuk 1 van het ontwerp). Bij artikel 18, lid 4, van die verordening wordt het de lidstaten immers toegelaten bepaalde afwijkingen toe te staan.

2.2. In de tweede plaats strekt het ontwerp tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 juni 2014 ‘betreffende het welzijn van konijnen in fokkerijen’ (hoofdstuk 2 van het ontwerp). Thans bepaalt het koninklijk besluit dat de minister de precieze normen voor de huisvesting van konijnen in verrijkte parken bepaalt (ter aanvulling van de normen die reeds vervat zijn in de definitie van “verrijkt park” in artikel 1, 9°, van het koninklijk besluit van 29 juni 2014) en dat de bepalingen met het tijdsschema voor de inwerkingtreding van de verplichting om de normen na te leven pas in werking treden nadat de minister de normen heeft vastgesteld. Het ontwerp strekt tot de vervanging van de verplichting voor de minister om normen vast te stellen door de mogelijkheid voor de Vlaamse minister bevoegd voor dierenwelzijn (hierna: de minister) om bijkomende normen vast te stellen,¹ en bepaalt dat de verplichting om vleeskonijnen te houden in verrijkte parken ingaat bij de inwerkingtreding van het te nemen besluit, mits een aantal uitzonderingen.² Voor fokkonijnen wordt niets gewijzigd aan de bestaande (nog niet in werking getreden) bepaling.

RECHTSGROND

3. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 13, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.

4. De artikelen 2 tot 4 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 4, § 4, van de wet van 14 augustus 1986 (gelezen in samenhang met paragraaf 2 van hetzelfde artikel).

¹ Volgens de nota aan de Vlaamse Regering die bij de adviesaanvraag is gevoegd, blijkt uit de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek dat het niet nodig is om bijkomende voorwaarden voor verrijkte parken vast te leggen.

² Volgens de nota aan de Vlaamse Regering is door de sector bevestigd dat alle konijnenbedrijven in Vlaanderen intussen de nodige aanpassingen hebben doorgevoerd of onder een van de voorziene uitzonderingen vallen, zodat de eerste stap van het omschakelingsplan in werking kan worden gesteld.

VORMVEREISTEN

5. Krachtens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de betrokken federale overheid overleg te worden gepleegd over “de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid”.

Volgens de gemachtigde heeft “het voorliggende ontwerp geen invloed (...) op het federale landbouwbeleid”. De afdeling Wetgeving ziet geen redenen om aan die beoordeling te twifelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1

6. Het opschrift van hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat louter de vermelding van de verordening. De functie van een opschrift is het beknopt weergeven van de draagwijdte, zodat in het opschrift zou moeten worden vermeld dat hoofdstuk 1 handelt over afwijkingen van de verordening.

Artikel 1

7. Artikel 18, lid 4, van de verordening bepaalt dat de lidstaten “afwijkingen” mogen toestaan “op de bepalingen van dit artikel en op de bepalingen van hoofdstuk V, punt 1.4, onder b) en hoofdstuk VI van bijlage I voor wegvervoermiddelen met betrekking tot transporten waarvan de eindbestemming in maximaal 12 uur wordt bereikt”.

In artikel 1 van het ontwerp wordt bepaald dat “een afwijking” wordt toegestaan “op de bepalingen van artikel 18 en hoofdstuk V, punt 1.4, onder b) en hoofdstuk VI van bijlage I van hogergenoemde verordening”, zonder de precieze draagwijdte van de afwijking te bepalen. Allicht is het echter de bedoeling om geheel vrij te stellen van de naleving van de vermelde bepalingen.

Indien dat inderdaad strookt met de intentie van de stellers van het ontwerp, dient de draagwijdte van de afwijking niet te worden bepaald, maar zou tot uiting moeten worden gebracht dat het om een vrijstelling gaat. Er wordt ter overweging gegeven om in dat geval te schrijven:

“Met toepassing van ... zijn voor transporten die ... en waarvan ... uur, de bepalingen van artikel 18 en hoofdstuk V, punt 1.4, b), en hoofdstuk VI van bijlage I van hoger genoemde verordening niet van toepassing.”

8. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat de vrijstelling geldt voor transporten die “volledig plaatsvinden op Vlaams grondgebied”³ of “vertrekken vanuit het Waalse of Brussels Hoofdstedelijk Gewest, volledig plaatsvinden op het Belgische grondgebied en Vlaanderen doorkruisen of in Vlaanderen beëindigd worden”.

Indien de transporten plaatsvinden binnen het Vlaamse Gewest, is er geen bevoegdheidsprobleem. Het Vlaamse Gewest is immers bevoegd voor de gewestelijke aangelegenheden binnen zijn territorium.

Indien de transporten daarentegen plaatsvinden binnen het Belgische grondgebied en vertrekken vanuit het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, het Vlaamse Gewest volledig doorkruisen of er beëindigd worden, doet de ontworpen regeling wel een bevoegdheidsprobleem rijzen. De bepaling is immers zo geredigeerd dat ze geldt voor de volledige transporten, ook voor de onderdelen ervan die buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest plaatsvinden. In die mate is ze door bevoegdheidsoverschrijding aangetast. De bepaling zou zo gesteld moeten worden dat de regeling geldt voor het (deel van het) transport dat in het Vlaamse Gewest plaatsvindt.

9. Een aantal hypothesen, waarvoor het Vlaamse Gewest evenzeer ten dele bevoegd is, worden niet geregeld (bv. transporten die vertrekken in het Vlaamse Gewest en vervolgens het Waalse Gewest of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aandoen, of transporten die deels op het grondgebied van het Vlaamse Gewest plaatsvinden en deels op het grondgebied van andere EU-lidstaten), waarbij overigens de vraag rijst waarom, gelet op het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, niet in dezelfde vrijstelling wordt voorzien.

Op de vraag waarom niet alle denkbare hypothesen worden geregeld, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Met betrekking tot het artikel over het transport is het de bedoeling dat er voor transporten die maximaal 12 uur duren en volledig op het nationale grondgebied (België) plaatsvinden enkel uitzonderingen toe te staan op de vereisten voor lang transport. Wij hebben een afspraak met het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om dit zo toe te passen. Wij dachten echter dat wij in de Vlaamse regelgeving geen regels mochten opleggen voor transporten die in Wallonië of Brussel beëindigd worden, en dat het aan hen is om dit te doen. Vandaar dat wij enkel de transporten opgenomen hebben die volledig in Vlaanderen plaatsvinden of in Vlaanderen beëindigd worden.

Wij gaan er ook van uit dat wij de uitzondering niet kunnen toestaan voor transporten die voor een deel in een andere Lidstaat verlopen, ook niet als de Lidstaat in kwestie de uitzondering ook zou toepassen. Dit zou bovendien verwarrend kunnen zijn voor de transporteurs aangezien de verschillende landen hierin verschillende regels kunnen hanteren, die met de tijd misschien ook nog eens veranderen.

Daarom werd er voor gekozen om voor alle grensoverschrijdend transporten de verordening strikt toe te passen, d.w.z. vanaf een reistijd van 8 uur moeten alle regels voor lang transport gevolgd worden. Dit kan niet voor discussie zorgen.

³ In plaats van “Vlaams grondgebied” dient te worden geschreven “grondgebied van het Vlaamse Gewest”. En verder in de ontworpen bepaling dient het woord “Vlaanderen” vervangen te worden door de woorden “het Vlaamse Gewest”. De afbakening van het Vlaamse Gewest is bepaald door artikel 5, eerste lid, van de Grondwet, terwijl “Vlaams grondgebied” of “Vlaanderen” niet territoriaal bepaald zijn.

Maar op het nationale grondgebied (België) wordt er een uitzondering toegestaan voor transporten met een reistijd tussen de 8 en de 12 uur. Deze moeten niet aan alle voorwaarden van lang transport voldoen.”

Aan de gemachtigde is gevraagd te verduidelijken of een vergelijkbare regeling reeds geldt in de andere gewesten. Daarop antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Hierover werd met de andere Gewesten overleg gepleegd. Zij gaven aan eenzelfde wettelijke regeling te zullen treffen, maar deze is nog niet verschenen. Wij beschikken niet over de eventuele ontwerpen in dit verband. Er bestaan hier wel werkafspraken rond, wat zich vertaald heeft in een uniforme checklist die bij controles in het hele land gebruikt wordt. In praktijk wordt deze uitzondering nu reeds toegepast ook in de andere Gewesten.”

Gelet op de betrachting om voor alle gewesten eenzelfde regeling in te voeren, is het raadzaam om met de drie gewesten een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te sluiten of gezamenlijke decreten en ordonnances in de zin van artikel 92*bis*/1 van de dezelfde bijzondere wet aan te nemen. Daarbij dient dan geen rekening te worden gehouden met de onderlinge grenzen tussen de gewesten, vermits meteen een regeling geldend voor het gehele Belgische grondgebied kan worden uitgewerkt.

Artikelen 2 tot 4

10. Naar aanleiding van vragen gesteld door het met het onderzoek belaste lid van het auditoraat, gaf de gemachtigde de volgende toelichting bij de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp en deelde hij ook een voorstel tot herformulering van de artikelen 18, 25 en 26 van het koninklijk besluit van 29 juni 2014 mee:

“Artikel 18 kan inderdaad misschien geherformuleerd worden om alles wat duidelijker te maken. In dat geval moeten ook artikel 25 en 26 aangepast worden.

Dit is een voorstel:

‘Art. 18. § 1. Vleeskonijnen worden in verrijkte parken gehouden.

§ 2. Paragraaf 1 is niet van toepassing :

1° op bedrijven die een individueel dossier hebben ingediend waarin de stopzetting van de activiteit voorzien is vóór 1 januari 2020;

2° tot 31 december 2024 op bedrijven die vóór 1 januari 2016 verrijkte kooien geïnstalleerd hebben.

Art. 18/2. § 1. Vrouwelijke fokkonijnen worden gehuisvest in verrijkte parken.

§ 2. Tot 31 december 2024 is paragraaf 1 niet van toepassing op bedrijven die die vóór 1/01/2021 verrijkte kooien hebben geïnstalleerd.

Art. 18/3. Mannelijke fokkonijnen worden gehuisvest in verrijkte kooien of verrijkte parken.

Art. 25. De minister kan bijkomende voorwaarden bepalen voor de huisvesting van konijnen in verrijkte kooien en parken en kan de definities in artikel 1, punt 8°, 9° en 10°, wijzigen, rekening houdend met de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.

Art. 26. §1. Voor bestaande bedrijven bepaalt de minister de datum van inwerkingtreding van de artikelen 18/2 en 18/3. Deze datum ligt niet vóór 1 januari 2021.

§2. Elk bedrijf dat na de inwerkingtreding van dit besluit voor het eerst in gebruik wordt genomen of de infrastructuur vernieuwt voorziet verrijkte parken of verrijkte kooien voor de huisvesting van fokkonijnen.”⁴

Bij dit alternatieve voorstel zijn de volgende opmerkingen te maken.

10.1. Artikel 25 bevat een delegatie aan de minister om bijkomende voorwaarden te bepalen en om de definities in artikel 1, 8°, 9° en 10°, van het koninklijk besluit van 29 juni 2014 te wijzigen, rekening houdend met de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.

Delegaties van verordenende bevoegdheid aan een minister dienen beperkt te blijven tot het regelen van aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard. Vermits de minister bepaalde van de in het ontworpen besluit opgenomen definities kan wijzigen, kan hij er ook de draagwijdte van veranderen. Het gaat derhalve niet om het regelen van aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard.

10.2. Artikel 26, § 1, bevat een delegatie aan de minister om de datum van inwerkingtreding van de artikelen 18/2 en 18/3 te bepalen, met dien verstande dat deze datum niet voor 1 januari 2021 mag liggen.

Deze bevoegdheid kan niet gedelegeerd worden aan een minister omdat de datum waarop een de in werking treedt geen bijkomstige of detailmatige aangelegenheid is, maar een essentieel onderdeel van die regeling.

10.3. De voorgestelde artikelen 18, 18/2 en 26 moeten niet in paragrafen worden ingedeeld.

10.4. De artikelen 2, 3 en 4 van het ontwerp dienen te worden vervangen door een artikel 2 waarbij artikel 18 van het koninklijk besluit van 29 juni 2014 wordt vervangen, een artikel 3 waarbij een artikel 18/2 wordt ingevoegd, een artikel 4 waarbij een artikel 18/3 wordt ingevoegd, een artikel 5 waarbij artikel 25 wordt vervangen en een artikel 6 waarbij artikel 26 wordt vervangen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁴ Uiteraard zal dit alternatieve voorstel aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring moeten worden voorgelegd. Voor zover het om inhoudelijke wijzigingen gaat, zullen de vormvereisten opnieuw doorlopen moeten worden.