



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 60.954/3  
van 8 maart 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling  
van de samenstelling en werking van de Vlaamse  
Dierentuinencommissie’

Op 6 februari 2017 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 ‘tot regeling van de samenstelling en werking van de Vlaamse Dierentuinencommissie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 maart 2017.

\*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de regeling van de samenstelling en de werking van de Vlaamse Dierentuinencommissie, dit is het comité van deskundigen vermeld in artikel 5, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.<sup>1</sup> Luidens artikel 6 van het ontwerp geeft de Vlaamse Dierentuinencommissie (hierna: de Commissie) advies over de dossiers die de Vlaamse minister bevoegd voor dierenwelzijn (hierna: de minister) of de Vlaamse dienst die bevoegd is voor dierenwelzijn (hierna: de dienst) voor onderzoek heeft voorgelegd. De Commissie kan ook zelf voorstellen doen aan de minister of de dienst.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat enkele definities. Hoofdstuk 2 regelt de samenstelling van de Commissie en de benoeming, het ontslag en de vergoeding van haar leden. Hoofdstuk 3 betreft de taken en de werkwijze van de Commissie. Bij hoofdstuk 4 wordt voorzien in de opheffing van 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’.

3.1. In de aanhef wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en naar de artikelen 3, punt 9, 5 en 44 van de wet van 14 augustus 1986.

3.2. Artikel 3, punt 9, van de wet van 14 augustus 1986 bevat een machtiging aan de Koning die echter niet relevant is voor de ontworpen regeling, hetgeen door de gemachtigde werd beaamd.

3.3. Bij artikel 5, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 wordt de (federale) minister bevoegd voor dierenwelzijn (lees: de Vlaamse Regering)<sup>2</sup> gemachtigd om een comité van deskundigen op te richten, dat advies geeft bij het vaststellen van de voorwaarden voor de erkenning van dierentuinen. Artikel 3bis, § 2, 3°, eerste lid, b), van dezelfde wet maakt melding

---

<sup>1</sup> Overeenkomstig die wetsbepaling geeft het comité advies aan de Koning voor het vaststellen van de voorwaarden voor de erkenning van dierentuinen. Naar luid van artikel 3bis, § 2, 3°, eerste lid, b), van de wet van 14 augustus 1986 verleent het comité tevens advies bij de erkenning van particulieren voor het houden van andere soorten of categorieën van dieren, aangewezen door de Koning, die niet voorkomen op de op grond van artikel 3bis, § 1, van dezelfde wet door de Koning vastgestelde de lijst van dieren die gehouden mogen worden (zie het koninklijk besluit van 16 juli 2009 ‘tot vaststelling van de lijst van niet voor productiedoeleinden gehouden zoogdieren die gehouden mogen worden’).

<sup>2</sup> Artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

van het advies dat dat comité geeft over aanvragen van erkenningen door particulieren om dieren van andere soorten of categorieën te houden dan die vermeld op de lijst die door de Koning (lees: de Vlaamse Regering)<sup>3</sup> wordt vastgesteld.

Om volledig in overeenstemming te zijn met de eerstgenoemde wetsbepaling, moet aan het ontwerp een bepaling worden toegevoegd waarbij de Commissie wordt opgericht en waarvoor de rechtsgrond door die wetsbepaling wordt geboden.

Voor de regeling van de samenstelling en de werkwijze van de Commissie en van de benoeming, het ontslag en de vergoeding van haar leden kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), gelezen in samenhang met de voormelde wetsbepalingen.<sup>4</sup>

3.4. Artikel 44 van de wet van 14 augustus 1986 bepaalt dat de Koning de uitoefening van die machten die hij inzonderheid aanwijst, kan overdragen aan de (federale) minister bevoegd voor dierenwelzijn. Nog afgezien van het gegeven dat deze delegatie aan een federale minister niet meer werkzaam is sinds de bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten,<sup>5</sup> bevat het ontwerp geen bepalingen waarbij aan de Vlaamse minister bevoegd voor dierenwelzijn regelgevende bevoegdheid wordt opgedragen en is deze wetsbepaling dan ook niet dienstig als rechtsgrond.

### VORMVEREISTEN

4. In het advies van de Inspectie van Financiën, gegeven op 16 januari 2017, wordt gesteld dat het begrotingsakkoord niet vereist is, met toepassing van artikel 6, § 6 (lees: § 5), van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 ‘houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak’. Dat betekent dat de Inspectie van Financiën ervan uitgaat dat noch de uitgaven, noch de ontvangsten worden beïnvloed door het ontworpen besluit.

Artikel 5 van het ontwerp bepaalt nochtans dat de leden van de Commissie recht hebben op de terugbetaling van hun reiskosten, conform de bepalingen van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006. Het wil de Raad van State dan ook voorkomen dat het ontworpen besluit wel degelijk de uitgaven beïnvloedt en dat het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor begroting alsnog moet worden ingewonnen, overeenkomstig artikel 6, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001.

---

<sup>3</sup> Artikel 83, § 1, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

<sup>4</sup> Dit veronderstelt dat artikel 6 van het ontwerp, waarin gewag wordt gemaakt van de adviezen die de Commissie geeft over de dossiers die de minister of de dienst voorlegt en van de voorstellen die de Commissie op eigen initiatief doet, enkel betrekking heeft op de bevoegdheden van de Commissie vermeld in die twee wetsbepalingen. Zie in dat verband opmerking 7.

<sup>5</sup> Zie de in voetnoten 2 en 3 vermelde bijzonderewetsbepalingen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerkingen 3.3 en 3.4, moet in het tweede lid van de aanhef enkel worden verwezen naar de artikelen 3bis, § 2, 3°, eerste lid, b), en 5, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986.

### Artikel 4

6. Overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp kunnen de leden van de Commissie worden ontslagen “in geval van herhaalde afwezigheid of op basis van een naar behoren gemotiveerd voorstel van de dienst”. Ook in het geval waarin de dienst het ontslag voorstelt, zouden de mogelijke gronden voor dat ontslag moeten worden vermeld.

### Artikel 6

7. In artikel 6 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van de adviezen die de Commissie geeft over de dossiers die de minister of de dienst voorlegt en van de voorstellen die de Commissie op eigen initiatief doet. De gemachtigde beaamde dat deze bepaling enkel betrekking heeft op de bevoegdheden van de Commissie vermeld in de artikelen 3bis, § 2, 3°, eerste lid, b), en 5, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986. Het is niettemin verkieslijk om dit uitdrukkelijk te verwoorden in de ontworpen bepaling, die als volgt kan worden geredigeerd:

“De Vlaamse Dierentuinencommissie brengt het advies uit bedoeld in de artikelen 3, § 2, 3°, b), en 5, § 2, tweede lid, van de genoemde wet van 14 augustus 1986. De Vlaamse Dierentuinencommissie geeft meer bepaald advies over de dossiers die de minister of de dienst voor advies heeft voorgelegd en kan ook zelf voorstellen doen aan de minister of de dienst.”

### Artikel 8

8. Het is weinig coherent om in artikel 8 van het ontwerp te voorzien in de mogelijkheid dat de dienst in de plaats van de voorzitter de vergaderingen van de Commissie opent en sluit en tegelijkertijd te bepalen dat de voorzitter de besprekingen leidt (en in artikel 10 van het ontwerp dat de Commissie alleen geldig kan beraadslagen als onder meer de voorzitter aanwezig is).

### Artikel 11

9. Men schrijve in artikel 11, laatste lid, van het ontwerp “bij meerderheid van de leden die geantwoord hebben” in plaats van “bij meerderheid van de antwoorden van de leden”.

### Artikel 14

10. In artikel 14 van het ontwerp wordt bepaald dat de Commissie beslist over haar adviezen “bij consensus” en dat, als er geen consensus wordt bereikt, afwijkende standpunten in het verslag worden opgenomen.

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe het beginsel van consensus voor beslissingen over adviezen gecombineerd moet worden met de wijze van stemming bij meerderheid die wordt bepaald in de artikelen 10 en 11 van het ontwerp. Het heeft geen zin te bepalen dat over adviezen bij consensus wordt beslist wanneer volgens de laatstgenoemde bepalingen een meerderheid volstaat. Wel kan worden bepaald dat personen die tegen stemmen, zoals bepaald in de artikelen 10 en 11 van het ontwerp, de mogelijkheid hebben om hun afwijkend standpunt in het verslag te laten opnemen, zonder van een consensus gewag te maken. Dat neemt niet weg dat in de praktijk gepoogd kan worden zo veel mogelijk een consensus te bereiken.

### Artikel 15

11. Overeenkomstig artikel 15 van het ontwerp brengen de leden en de externe deskundigen geen informatie naar buiten over de inhoud van de lopende discussies en de verschillende standpunten die zijn ingenomen tijdens de vergaderingen van de Commissie. Op de vraag waar die bepaling haar oorsprong vindt, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Een enigszins gelijkaardige bepaling was o.a. reeds voorzien in art. 11 van het huishoudelijk reglement van de (federale) Raad voor Dierenwelzijn (bijlage bij het KB van 15 juli 2008): ‘Teneinde de sereniteit van de debatten te waarborgen, moeten de leden en de verenigingen die in een werkgroep vertegenwoordigd zijn, vermijden om de overheid en de publieke opinie onder druk te zetten over een onderwerp dat binnen de groep wordt besproken.’”

De ontworpen bepaling vormt een beperking van de vrijheid van meningsuiting, zoals onder meer gewaarborgd bij artikel 10 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM). Op de vraag hoe de ontworpen bepaling verzoend kan worden met de vrijheid van meningsuiting van de betrokkenen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De ontworpen bepaling heeft geenszins de bedoeling om de vrijheid van meningsuiting van de leden van de Dierentuinencommissie te beperken. Deze bepaling verbiedt de leden dan ook niet om hun persoonlijk standpunt openbaar te maken, maar enkel om de inhoud van lopende discussies in de Commissie en de standpunten ingenomen door de andere leden bekend te maken, dit om enerzijds de sereniteit van het overleg te garanderen en anderzijds te vermijden dat verwarring zou ontstaan doordat informatie wordt verspreid vooraleer de discussies zijn afgerond, met mogelijk verspreiding van onvolledige of foutieve informatie als gevolg. Daar het hierbij enkel gaat om een beperking van het openbaar maken van informatie verkregen dankzij hun benoeming als lid van de Commissie en niet van hun persoonlijk standpunt is hier o.i. geen sprake van een beperking van de vrijheid van meningsuiting. Indien de Raad echter van oordeel zou zijn dat de ontworpen bepaling wel een beperking van de vrijheid van meningsuiting inhoudt, dan zal het ontwerp uiteraard aangepast worden.”

Beperkingen zijn overeenkomstig artikel 10, lid 2, van het EVRM enkel toegelaten op voorwaarde dat ze bij de wet worden voorzien en nodig zijn in een democratische samenleving in het belang van 's lands veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Het is de vraag of het zeer algemeen geformuleerde artikel 15 van het ontwerp wel in overeenstemming te brengen is met artikel 10 van het EVRM. Een dergelijke beperking van de vrijheid van meningsuiting kan immers slechts nodig geacht worden in een democratische samenleving wanneer ze beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke noodwendigheid en op voorwaarde dat er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen het aangewende middel en het beoogde doel.

De ontworpen bepaling moet dan ook worden ingeperkt tot de gevallen waarin aan de zo-even geschetste voorwaarden is voldaan. Daarvoor kan inspiratie worden gezocht in artikel II 2, § 1, van het Vlaams personeelsstatuut, waarin dergelijke gevallen exhaustief worden opgesomd.

### Artikel 16

12. In artikel 16 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een voorstel dat de voorzitter voorlegt aan de Commissie, zonder dat wordt verduidelijkt wat de strekking van dat voorstel kan zijn. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Hier wordt een voorstel van vertegenwoordiging bedoeld waarbij de voorzitter (een) perso(o)n(en) voorstelt om de Dierentuinencommissie te vertegenwoordigen in een ander comité of raadgevend orgaan. De tekst is hier inderdaad niet volledig duidelijk. Volgende herformulering is mogelijk duidelijker:

‘Als de Vlaamse Dierentuinencommissie wordt verzocht om vertegenwoordigd te worden in andere comités of raadgevende organen, stelt de voorzitter een of meerdere vertegenwoordigers voor aan de Vlaamse Dierentuinencommissie, die dit voorstel met meerderheid van stemmen goed- of afkeurt. Als de Vlaamse Dierentuinencommissie het voorstel afkeurt, dient de voorzitter een nieuw voorstel in.’”

Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT