RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.466/3
van 14 januari 2021

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van artikel 3, 5 en 35 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming [en] het welzijn der dieren, wat betreft onder andere de invoering van opleidingcentra voor interventiehonden’

‡LW-BEBVOBJEG-GIEGGVT‡

Op 11 december 2020 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 een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van artikel 3, 5 en 35 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming [en] het welzijn der dieren, wat betreft onder andere de invoering van opleidingcentra voor interventiehonden’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 januari 2021.

*

‡LW-BEBVOBJEG-GIEGGVT‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 'betreffende de bescherming en het welzijn der dieren' (hierna: de Dierenwelzijnswet).

Enerzijds worden de opleidingscentra voor interventiehonden[2] niet meer beschouwd als handelszaken voor dieren en wordt voorzien in een afzonderlijke erkenningsregeling voor die centra met aangepaste, door de Vlaamse Regering vast te stellen erkenningsvoorwaarden (artikelen 2 en 3 van het voorontwerp).

Anderzijds wordt het houden van dieren in weerwil van een gerechtelijk verbod tot het houden van dieren strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van een maand tot drie maanden en met een geldboete van 52 euro tot 2 000 euro of met een van die straffen alleen (artikel 4).

De artikelen 2 en 3 van het aan te nemen decreet treden in werking op een datum die de Vlaamse Regering bepaalt (artikel 5).

ALGEMENE OPMERKING

3.1. De opleidingscentra voor interventiehonden verrichten diensten die binnen het toepassingsgebied vallen van de dienstenrichtlijn[3]. Het erkenningsstelsel waarin wordt voorzien bij het ontworpen artikel 5, § 1, eerste lid, van de Dierenwelzijnswet moet worden beschouwd als een vergunningstelsel als bedoeld bij artikel 4, 6), van de richtlijn.

Op de vraag of de artikelen 2 en 3 van het voorontwerp werden getoetst aan de dienstenrichtlijn, in het bijzonder aan de artikelen 9, 14, 15 en 16 ervan, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Bij het opstellen van het ontwerp werd erover gewaakt dat dit in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Toetsing bevestigt dan ook dat het ontwerp

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Dit is een hond die getraind is of wordt om te worden ingezet door het leger, de politie of ondernemingen of diensten die vergund zijn onder de wet van 2 oktober 2017 'tot regeling van de private en bijzondere veiligheid' als o.a. patrouillehond, detectiehond voor medische doeleinden, geld, explosieven, drugs, vermiste personen en lijken, bewakingshond of reddingshond (ontworpen artikel 3, 28°, van de Dierenwelzijnswet).

[3] Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 'betreffende diensten op de interne markt'.

‡LW-BEBVOBJEG-GIEGGVT‡

in lijn is met de richtlijn. Na definitieve aanneming van dit decreet, volgt er nog een uitvoeringsbesluit waarin de erkenningsvoorwaarden voor de opleidingscentra voor interventiehonden en de voorwaarden voor de verhandeling van deze honden, nader zullen worden bepaald. Ook bij de opmaak van het uitvoeringsbesluit in kwestie zal er uiteraard over gewaakt worden dat de betreffende artikelen uit de Dienstenrichtlijn gerespecteerd worden.

Artikel 9 van de Dienstenrichtlijn:

De toegang tot de uitoefening van de dienstenactiviteit voldoet aan de voorwaarden vermeld in artikel 9, in die zin dat: a) het erkenningsstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter; b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; en c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

Artikel 14 van de Dienstenrichtlijn:

Legt op dat de lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk stellen van de in het artikel vermelde eisen. Het ontwerp van decreet is niet afhankelijk van een van de in artikel 14 vermelde 8 verboden eisen.

Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn:

Legt op dat de lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk wordt gesteld van niet-discriminerende eisen. Het ontwerp van decreet werd aan deze eisen vermeld in artikel 15 getoetst en voldoet eraan.

Meer bepaald:

Het ontwerp bevat geen kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., a) van de RL.

Het ontwerp legt geen eisen op aangaande de rechtsvorm. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., b) van de RL.

Het ontwerp legt geen eisen op aangaande het aandeelhouderschap. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., c) van de RL.

Het ontwerp houdt geen activiteiten voor aan bepaalde dienstverrichters. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., d) van de RL.

Het ontwerp bevat geen verbod om meer dan één vestiging te hebben. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., e) van de RL.

Het ontwerp stelt geen minimum aantal werknemers vast. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., f) van de RL.

Het ontwerp legt geen voorwaarden op voor wat betreft de tarieven te hanteren door de dienstverrichter. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., g) van de RL.

Het ontwerp bevat geen verplichting om in combinatie met de dienst andere specifieke diensten aan te bieden. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 15, 2., h) van de RL.

‡LW-BEBVOBJEG-GIEGGVT‡

Artikel 16 van de Dienstenrichtlijn:

Legt op dat de lidstaten het recht eerbiedigen van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn. De lidstaten mogen de toegang en de uitoefening van de dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk maken van de naleving van eisen die niet aan de volgende beginselen voldoen: a) discriminatieverbod (=de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de lidstaat waar zij gevestigd zijn), b) noodzakelijkheid (=de eisen zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu) en c) evenredigheid (= de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken). Het ontwerp van decreet is conform artikel 16."

3.2. Het instellen van het erkenningsvereiste als dusdanig als voorwaarde voor de uitbating van een opleidingscentrum voor interventiehonden kan worden geacht te voldoen aan de voorwaarden vervat in de artikelen 9 en 16 van de dienstenrichtlijn. Het verdient echter aanbeveling om een meer uitgewerkte verantwoording ter zake op te nemen in de memorie van toelichting. De loutere bevestiging dat voldaan is aan het discriminatieverbod, het vereiste van algemeen belang en de evenredigheid volstaat niet.

Het voorontwerp bevat voorts inderdaad geen verboden of aan evaluatie onderworpen eisen als bedoeld bij de artikelen 14 en 15 van de dienstenrichtlijn.

Dit neemt niet weg dat een toetsing aan de dienstenrichtlijn eveneens vereist zal zijn voor het uitvoeringsbesluit waarin de erkenningsregels zullen worden vastgesteld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. In het opschrift schrijve men "de bescherming *en* (niet: van) het welzijn der dieren".

Artikel 2

5. In de definitie van de term "interventiehond" in het ontworpen artikel 3, 28°, van de Dierenwelzijnswet (artikel 2, 2°, van het voorontwerp) wordt eerst een algemene omschrijving geformuleerd, gevolgd door een enuntiatieve opsomming van voorbeelden (ingeleid door de woorden "onder andere"). Die opsomming doet veeleer onzekerheid ontstaan dan dat ze duidelijkheid verschaft. Aangezien het zonder erkenning uitbaten van een opleidingscentrum voor interventiehonden strafbaar is overeenkomstig artikel 36, 14°, van de Dierenwelzijnswet, is de zo-even geschetste onzekerheid problematisch in het licht van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

"Een limitatieve opsomming is niet mogelijk. Het is onmogelijk om alle functies waarvoor de betreffende honden kunnen worden ingezet (o.a. als patrouillehond, detectiehond etc) limitatief af te bakenen. Er zijn immers bijzonder veel functies waarvoor honden door de politie, het leger of bewakingsfirma's kunnen ingezet worden en

‡LW-BEBVOBJEG-GIEGGVT‡

regelmatig worden ook nieuwe functies ontwikkeld (zo worden momenteel politiehonden getraind op het opsporen van mensen met COVID-19). Alternatief is dat desgevallend de opsomming uit de definitie in de decreetstekst verwijderd wordt en louter opgenomen wordt in de memorie van toelichting. De essentie van de definitie betreft het feit dat het gaat om een hond die getraind is of getraind wordt om te worden ingezet door het leger, de politie of ondernemingen of diensten die vergund zijn onder de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid."

Op de vraag of er nog andere categorieën denkbaar zijn dan de opgesomde voorbeelden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

"Er kunnen zeker nog andere categorieën zijn. Het is echter onmogelijk te voorzien waarvoor de geviseerde diensten honden allemaal gaan gebruiken. Er zijn bijzonder veel functies waarvoor honden door de politie, het leger of bewakingsfirma's kunnen ingezet worden. 'Onder andere' weglaten is geen optie."

De beste oplossing lijkt dan te zijn om de enuntiatieve opsomming van voorbeelden weg te laten uit de ontworpen bepaling en op te nemen in de memorie van toelichting, samen met de hier weergegeven toelichting van de gemachtigde.

Artikel 4

6. Op de vraag op grond van welke bepaling een gerechtelijk verbod tot het houden van dieren kan worden opgelegd, verwees de gemachtigde naar artikel 40 van de Dierenwelzijnswet. Als dat daadwerkelijk de enige bepaling is die zo'n verbod mogelijk maakt, zou het duidelijker en dus meer rechtszeker zijn om het ontworpen artikel 35, eerste lid, 10°, van dezelfde wet (artikel 4 van het voorontwerp) te redigeren als volgt:

"10° in weerwil van een gerechtelijk verbod tot het houden van dieren, *opgelegd op grond van artikel 40,* dieren houdt".

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-BEBVOBJEG-GIEGGVT‡