RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.170/3
van 30 oktober 2025

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn van 17 mei 2024’

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

Op 22 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting en Financiën, Vlaamse Rand, Onroerend Erfgoed en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn van 17 mei 2024’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, 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 30 oktober 2025.

*

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

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 om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot de wijziging van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn van 17 mei 2024 (hierna: de Codex).

Naast een aantal taalkundige verbeteringen en het vervangen van verwijzingen naar ambtenaren door verwijzingen naar (statutaire of contractuele) personeelsleden, worden bestaande delegaties aan de Vlaamse Regering gepreciseerd of aangevuld, onder meer wat betreft de erkenningsvoorwaarden voor bepaalde inrichtingen, de subsidievoorwaarden, de voorwaarden voor de verhandeling van dieren, en de certificaten van goedkeuring van wegvervoermiddelen.

De geldsommen, vermeld in het ontworpen artikel 70, § 2, van de Codex, worden toegevoegd aan de opbrengsten waarmee het Vlaams Dierenwelzijnsfonds kan worden gespijsd.

In artikel 64 van de Codex wordt een paragraaf 2/1 ingevoegd, die onder meer de Vlaamse Regering machtigt om maatregelen te bepalen die beperkingen van grondrechten inhouden en om de dwingende toezichtrechten te bepalen die de leden van de federale en lokale politie en de personeelsleden van het departement Omgeving die zijn aangewezen voor het opsporen en vaststellen van overtredingen, kunnen opleggen of gebruiken. Tevens wordt de bepaling verduidelijkt inzake het vaststellen van overtredingen van verordening (EG) nr. 1/2005[2] na een melding door een bevoegde autoriteit in het buitenland. Voorts wordt de regeling in paragraaf 5 vervangen, wat betreft het bezorgen van de processen-verbaal aan het openbaar ministerie en wordt in een nieuwe paragraaf 6/1 voorzien in de mogelijkheid van elektronische ondertekening van het proces-verbaal.

Er wordt een nieuw artikel 69/1 in de Codex ingevoegd waarin de bepalingen worden gegroepeerd inzake de strafrechtelijke afhandeling van vastgestelde overtredingen, terwijl de bepalingen inzake de administratieve afhandeling worden ondergebracht in artikel 70 van de Codex. Aan de administratieve afhandeling door middel van een administratieve geldboete of een alternatieve sanctie wordt het voorstellen van een geldsom toegevoegd. Indien deze geldsom tijdig en integraal wordt betaald, kan geen administratieve boete meer worden opgelegd. De procedure inzake het opleggen van een administratieve geldboete wordt nader geregeld en omvat voortaan ook een bepaling inzake het inzien van de documenten op basis waarvan het voornemen

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

[2] 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’.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

tot het opleggen van een administratieve geldboete is genomen en het ontvangen van een kopie ervan.

In artikel 76 van de Codex, aangaande de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Codex, worden de categorieën uitgebreid van de betrokkenen over wie persoonsgegevens kunnen worden verwerkt en de categorieën van persoonsgegevens die kunnen worden verwerkt. De bepalingen inzake de bewaartermijnen van de persoonsgegevens worden gepreciseerd. De delegatie aan de Vlaamse Regering om de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt, nader te omschrijven, wordt opgeheven en er wordt een bepaling toegevoegd inzake het bezorgen van de persoonsgegevens door het departement Omgeving aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV).

Het aan te nemen decreet treedt in werking volgens de gebruikelijke regeling (tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad), behalve sommige bepalingen die in werking treden op 1 januari 2026 en een artikel dat in werking treedt op de dag van de inwerkingtreding van artikel 40 van de Codex.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Artikel 2, 2°, van het voorontwerp vervangt in artikel 3, 13° en 16°, van de Codex het woord “voldoet” door het woord “voldoen”. De gemachtigde bevestigde dat het de bedoeling is om daarmee te bepalen dat honden- en kattenkwekerijen enkel honden en katten kunnen verhandelen die afkomstig zijn uit eigen nesten of uit nesten van andere kwekerijen, *die eveneens moeten voldoen aan de bepalingen van de Codex en van de uitvoeringsbesluiten ervan*. Door de ontworpen aanpassing van de definitie zouden honden- en kattenkwekerijen die honden en katten verhandelen uit nesten van andere kwekerijen die niet voldoen aan de bepalingen van de Codex en van de uitvoeringsbesluiten ervan, buiten de definitie vallen, waardoor artikel 17 van de Codex er niet op van toepassing zou zijn.

Het zou dan ook beter zijn om af te zien van de ontworpen wijziging, om in het bestaande artikel 3, 13° en 16°, van de Codex de woorden “die voldoet aan de bepalingen van dit decreet en van de uitvoeringsbesluiten ervan” telkens op te heffen en om in artikel 17 van de Codex te bepalen dat honden- en kattenkwekerijen enkel honden en katten kunnen verhandelen die afkomstig zijn uit nesten van andere kwekerijen, wanneer die andere kwekerijen zelf voldoen aan de bepalingen van de Codex en van de uitvoeringsbesluiten ervan.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

Artikel 4

4. Bij artikel 4, 2°, van het voorontwerp wordt in artikel 18 van de Codex een zin toegevoegd die luidt: "Het gastgezin maakt deel uit van het dierenasiel." Op de vraag wat met die zin wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Met 'deel uitmaken van het dierenasiel' wordt niet bedoeld dat de natuurlijke persoon lid moet zijn van de vzw die het dierenasiel uitbaat. De bedoeling is dat het gastgezin deel uitmaakt van de opvangstructuur van het dierenasiel, doordat er een overeenkomst bestaat tussen het dierenasiel en het gastgezin voor de tijdelijke opvang van dieren.
>
> Het gastgezin heeft geen eigen erkenning als dierenasiel nodig: de erkenning blijft bij het dierenasiel dat eindverantwoordelijk is voor de dieren die via gastgezinnen worden opgevangen. Het gastgezin handelt dus onder de erkenning en verantwoordelijkheid van het asiel.
>
> Graag verwijzen we ook naar het artikel 26/12 van het KB van 27 april 2007 'houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren' dat o.a. het volgende bepaalt:
>
>> 'Dierenasielen kunnen een overeenkomst sluiten met gastgezinnen. Het gastgezin vangt de dieren op een andere plaats op dan het dierenasiel zelf en kan ze ter adoptie aanbieden in naam van het dierenasiel. Het gastgezin is onderdeel van het dierenasiel. Tenzij anders vermeld, is het gastgezin onderworpen aan dezelfde voorwaarden als het dierenasiel.
>>
>> Dierenasielen die gebruik maken van gastgezinnen hebben een protocol voor de selectie en de opvolging van de gastgezinnen. Dat protocol kan op elk moment voorgelegd worden aan de dienst.'
>
> Op die manier wordt gewaarborgd dat dieren die bij een gastgezin verblijven, dezelfde bescherming genieten als dieren die rechtstreeks in het asiel verblijven.
>
> Samengevat: Concreet betekent dat 'deel uitmaken van het dierenasiel' moet worden begrepen als:
>
> - er bestaat een contractuele overeenkomst tussen het asiel en het gastgezin voor de opvang van dieren;
>
> - het gastgezin staat onder toezicht en verantwoordelijkheid van het asiel;
>
> - het gastgezin moet de opvangvoorwaarden naleven die ook gelden voor het asiel."

De ontworpen wijziging en de meer precieze invulling die de gemachtigde weergeeft, zouden net zo goed door de Vlaamse Regering kunnen worden bepaald, ter uitvoering van de delegatie in het huidige artikel 18, derde lid, van de Codex, om de voorwaarden te bepalen om gastgezinnen door dierenasielen te laten inzetten en om die gastgezinnen te registreren, alsook om de voorwaarden te bepalen waaraan gastgezinnen zijn onderworpen.

Indien het toch de bedoeling is om de ontworpen bepaling in de Codex zelf op te nemen, moet ze ter wille van de rechtszekerheid worden gepreciseerd in de door de gemachtigde geschetste zin, aangezien het "deel uitmaken van het dierenasiel" op velerlei wijzen kan worden geïnterpreteerd.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

Artikel 5

5. Artikel 5 van het voorontwerp voegt in artikel 19, tweede lid, van de Codex een nieuwe machtiging in aan de Vlaamse Regering om de wijze van verantwoording van de subsidies te bepalen, met inbegrip van de controle op de naleving van de voorwaarden voor de subsidies.

De gemachtigde bevestigde dat de artikelen 11 tot 14 van de wet van 16 mei 2003 'tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof" en de artikelen 76, eerste en tweede lid, en 76/2, 12°, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 onverkort van toepassing blijven en dat met de ontworpen machtiging een aanvulling of verdere specificering van die bepalingen wordt beoogd. Dit kan beter worden verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Die opmerking geldt ook voor de artikelen 6, 2°, en 13, 2°, van het voorontwerp.

Artikel 6

6. De gemachtigde beaamde dat in artikel 6, 1°, van het voorontwerp beter wordt geschreven "en de procedure voor de beoordeling van de aanvraag" in plaats van "en de beoordeling van de aanvraag".

Artikel 7

7. Bij artikel 7 van het voorontwerp wordt in artikel 27, eerste lid, van de Codex aan het verbod van verhandelen van dieren op de openbare weg of op markten een verbod toegevoegd op het verhandelen bij de koper thuis, tenzij het initiatief van de koper zelf uitgaat.

Op de vraag om de ontworpen bepaling, die een verdere beperking vormt op de wijze waarop dieren kunnen worden verhandeld, te verantwoorden in het licht van de vrijheid van ondernemen, zoals vervat in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "De (…) vrijheid van ondernemen (…) kan niet worden opgevat als een absolute vrijheid noch als een onbeperkt recht. Deze kan beperkt worden indien hiertoe noodzaak bestaat of indien de beperking proportioneel is met het nagestreefde doel (zie o.a. het advies van de Raad van State met nr. 57.485/4 van 3 juni 2015, punt 2). De beperking, voorwerp van het ontwerp, is noodzakelijk, redelijk en proportioneel met het doel van de maatregel, met name de bescherming van het dierenwelzijn. Zoals aangegeven in overwegingen (40) en (41) van de aanhef van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, wordt dierenwelzijn volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang en als van openbare orde.
>
> [A]rtikel 12, eerste lid, van de Dierenwelzijnswet, dat werd opgeheven door de Codex, [voorzag] naast het verbod op de verhandeling van bepaalde dieren op de openbare weg of markten, ook een verbod op de verkoop aan huis (leurhandel), tenzij het initiatief uitging van de koper. Dit verbod werd niet overgenomen bij de opmaak van de Codex. Het

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

spreekt echter voor zich dat leurhandel enerzijds zou leiden tot impulsaankopen en anderzijds onvoldoende garanties kan bieden voor het welzijn van de aangeboden dieren, zodat duidelijk is dat het hier om een vergetelheid gaat. Met dit artikel wordt deze vergetelheid hersteld, door aan artikel 27, eerste lid, van de Codex het verbod op leurhandel toe te voegen.

De maatregel is samengevat niet discriminerend, noodzakelijk waarbij het beoogde resultaat niet op een minder beperkende manier bereikt kan worden."

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

8. In de memorie van toelichting bij de ontworpen bepaling wordt het volgende uiteengezet:

"Verkoop op afspraak of in het kader van regelmatig voorkomende transacties tussen professionelen, vallen niet onder dit artikel gezien het hier niet om leurhandel gaat."

Het is niet duidelijk of daarmee de verkoop op afspraak in het algemeen wordt bedoeld, dan wel enkel de verkoop op afspraak tussen professionelen. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

"Het gaat hier om de situatie waarbij bv. een veehandelaar vee verkoopt aan een landbouwer, die hem op zijn landbouwbedrijf ontvangt.

'Verkoop op afspraak' staat niet op zichzelf als een uitzondering op het verbod op leurhandel. Het gaat om verkoop op afspraak binnen een professionele context, zoals transacties tussen een veehandelaar en een landbouwer. Het is niet de bedoeling om verkoop op afspraak bij particulieren thuis toe te laten, tenzij het initiatief uitgaat van de koper zelf. Verkoop op afspraak bij particulieren blijft dus onder het verbod op leurhandel vallen."

Deze uitzondering zou ter wille van de rechtszekerheid eveneens in artikel 27, eerste lid, van de Codex moeten worden opgenomen. De stellers van het voorontwerp moeten nagaan of zij daarbij willen preciseren dat die uitzondering betreffende de verkoop op afspraak tussen professionelen enkel mogelijk is "in het kader van regelmatig voorkomende transacties" tussen die professionelen, zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld.

Artikel 8

9. Bij artikel 8, 2°, van het voorontwerp wordt in artikel 31, tweede lid, van de Codex een nieuw element toegevoegd aan de voorwaarden die de Vlaamse Regering bij het eerste lid kan opleggen aan de verhandeling van dieren met het doel hen te beschermen en hun welzijn te verzekeren, namelijk "het kweken van dieren".

De gemachtigde verduidelijkte deze toevoeging als volgt:

"Op grond van deze bepaling kan bv. geregeld worden dat dieren verkregen door inteelt, of dieren met bepaalde erfelijke gebreken niet of niet ongesteriliseerd in de handel mogen gebracht worden.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

We verwijzen hierbij ook graag naar uw advies met nr. 67.857/1/V van 31 augustus 2020 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van artikel 19 en 27 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren' en meer bepaald naar uw voetnoot nr. 6 op pagina 7 waar u het volgende adviseerde: 'Het is vanzelfsprekend altijd mogelijk om artikel 10 van de wet van 14 augustus 1986 aan te vullen om de wijze van het kweken van dieren uitdrukkelijk te vermelden als een van de elementen waarop de voorwaarden met betrekking tot de verhandeling betrekking kunnen hebben.'"

Terecht maakt de gemachtigde gewag van voorwaarden met betrekking tot de verhandeling die slaan op het kweken van de te verhandelen dieren, en niet van voorwaarden met betrekking tot het kweken van dieren als dusdanig. Het is niettemin raadzaam om de door de gemachtigde weergegeven voorbeelden op te nemen in de memorie van toelichting.

10. De verenigbaarheid met de vrijheid van ondernemen, zoals vervat in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsook desgevallend met het vrij verkeer van goederen, zoals vervat in de artikelen 34 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, kan pas worden beoordeeld naar aanleiding van de uitvoeringsbepalingen van de ontworpen machtiging.

Artikel 14, 2°

11. Het ontworpen artikel 64, § 2/1, eerste lid, van de Codex (artikel 14, 2°, van het voorontwerp) bepaalt dat de leden van de federale en lokale politie en de personeelsleden van het departement Omgeving die zijn aangewezen voor het opsporen en vaststellen van overtredingen, alle andere nodige maatregelen dan de maatregelen vermeld in het tweede lid, kunnen treffen of opleggen om de naleving te verzekeren van de bepalingen van de Codex, de uitvoeringsbesluiten ervan en de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten ter zake.

Op de vraag wat wordt bedoeld met "alle andere nodige maatregelen", antwoordde de gemachtigde als volgt:

"Met 'alle andere nodige maatregelen' doelen we op maatregelen die niet expliciet zijn opgenomen in art. 64, §2, maar die noodzakelijk zijn om de naleving van de Codex en haar uitvoeringsbesluiten te verzekeren en die geen beperking inhouden van de grondrechten. Voorbeelden zijn:

- het permanent ter beschikking stellen van water
- het voorzien van een zachte en comfortabele ligplaats
- het identificeren en registreren van honden/katten
- kappen van de hoeven van een paard
- tandverzorging bij een dier
- castratie-sterilisatie van een dier om verwaarlozing ingevolge van proliferatie te vermijden."

Deze voorbeelden kunnen beter worden opgenomen in de memorie van toelichting.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

12. Het ontworpen artikel 64, § 2/1, tweede lid, van de Codex machtigt de Vlaamse Regering om (1°) de maatregelen te bepalen die beperkingen van grondrechten inhouden die de leden van de federale en lokale politie en de aangewezen personeelsleden van het departement Omgeving kunnen treffen of opleggen en de voorwaarden waaronder hiervan gebruik kan worden gemaakt, alsook om (2°) de dwingende toezichtrechten te bepalen die de voormelde personen kunnen gebruiken.

12.1. Wat betreft het ontworpen punt 1° wordt in de memorie van toelichting het volgende uiteengezet:

> "Om de aantasting van het welzijn van de betrokken dieren te stoppen en de naleving van de regelgeving af te dwingen, kan het immers nodig zijn om maatregelen op te leggen of te nemen die raken aan de grondrechten van de eigenaar of dwingende toezichtrechten uitmaken, zoals het afbouwen van het dierenbestand, het verplicht omheinen van de tuin met het oog op het verlenen van meer bewegingsvrijheid aan bijvoorbeeld honden, het vorderen van een dierenarts, het vorderen van een hoefsmid, het aanstellen van een poetsbedrijf edm. Uiteraard vallen maatregelen die er louter uit bestaan om naleving van de regelgeving af te dwingen, zoals het verplicht laten steriliseren van katten, niet onder deze categorie."

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

> "Maatregelen inzake dierenwelzijn moeten vaak acuut worden opgelegd (bv. verplicht dierenarts inschakelen) wat een flexibeler systeem vereist. Een limitatieve lijst van mogelijke maatregelen is te rigide waardoor niet kan ingespeeld worden op nieuwe situaties of verplichtingen vandaar de nood aan een algemene machtiging aan de Vlaamse Regering. (…)"

Een aantal van de voorbeelden die worden aangehaald in de memorie van toelichting, zoals het vorderen van een dierenarts of een hoefsmid om bepaalde handelingen te verrichten bij de betrokken dieren, kunnen niet worden beschouwd als maatregelen die beperkingen inhouden van de meest fundamentele rechten en vrijheden, in die mate dat daarvoor een uitdrukkelijke decretale basis is vereist.[3] Het kan dan ook aan de Vlaamse Regering worden overgelaten om die maatregelen aan te wijzen en desgevallend nader te omschrijven, met inbegrip van de voorwaarden waaronder ervan gebruik kan worden gemaakt.

Een aantal van de voormelde voorbeelden, zoals het afbouwen van een dierenbestand of het verplicht omheinen van een tuin, kunnen wel worden beschouwd als maatregelen die beperkingen inhouden van onder meer het eigendomsrecht, in die mate dat daarvoor wel degelijk een uitdrukkelijke decretale basis is vereist. Het volstaat niet om de bepaling ervan zonder meer aan de Vlaamse Regering over te laten met als enige omschrijving dat ze de beperking van grondrechten inhouden. Dergelijke maatregelen die beperkingen inhouden van de meest fundamentele rechten en vrijheden moeten dan ook in voldoende mate worden omschreven in de ontworpen bepaling zelf vooraleer de nadere uitwerking ervan, alsook de voorwaarden waaronder er gebruik van kan worden gemaakt, kunnen worden overgelaten aan de Vlaamse Regering. Zo zou de Vlaamse Regering kunnen worden gemachtigd om te bepalen dat een (al dan

[3] Zie adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 94-95, opmerking 70.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

niet tijdelijke) beperking kan worden opgelegd van het aantal dieren dat kan worden gehouden en dat aanpassingen moeten gebeuren aan de huisvesting van de dieren.

In beide gevallen geldt dat wanneer het gaat om een aangelegenheid die de grondwetgever uitdrukkelijk aan de decreetgever heeft voorbehouden, de essentiële elementen ervan in het voorontwerp zelf moeten worden geregeld.

12.2. Wat betreft het ontworpen punt 2° verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "(…) Het is niet de bedoeling om bijkomende toezichtrechten te creëren dan deze die de Codex al voorziet. Deze bepaling is opgenomen om de Vlaamse Regering toe te laten de modaliteiten van reeds voorziene toezichtrechten te verfijnen. (…)"

Aangenomen dat het de bedoeling is om enkel bestaande decretaal geregelde toezichtrechten, ook deze die beperkingen inhouden van de meest fundamentele rechten en vrijheden,[4] te verfijnen, kan dat beter met zoveel woorden worden bepaald in het ontworpen punt 2°, bijvoorbeeld door te schrijven: "de nadere omschrijving van de dwingende toezichtrechten, bepaald in dit decreet, die de personen (…) kunnen gebruiken".

13. In het ontworpen artikel 64, § 2/1, derde lid, van de Codex wordt bepaald dat de maatregelen, getroffen door de leden van de federale en lokale politie en de aangewezen personeelsleden van het departement Omgeving niet worden tenietgedaan, tenzij het anders is bepaald door deze personen. Op de vraag wat daar precies mee wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Dit gaat om een strafbaarstelling van het niet naleven van opgelegde maatregelen, hetwelk werd overgenomen uit art. 36.4° van de Dierenwelzijnswet ('Onverminderd de toepassing, in voorkomend geval, van strengere straffen bepaald bij het Strafwetboek, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een geldboete van 52 euro tot 100.000 euro of met een van die straffen alleen, hij die […] de door de bevoegde overheidspersonen voorgeschreven maatregelen bedoeld in artikel 4, § 5, niet nakomt of de getroffen maatregelen tenietdoet.') De maatregelen kunnen enkel opgeheven worden door degene die ze opgelegd heeft."

In de memorie van toelichting wordt daarover het volgende uiteengezet:

> "Uit de samenlezing van de verschillende bepalingen van de Codex blijkt onvoldoende duidelijk dat ook het niet uitvoeren van de maatregelen, opgelegd door de personen aangeduid in artikel 64, §1, eerste lid, van de Codex, of het tenietdoen van de maatregelen, getroffen door deze personen, bestraft kan worden met de straffen voorzien in de artikelen 66 en 67 van de Codex. Met dit artikel wordt dit verduidelijkt. Uiteraard blijven de bevoegde personen die de maatregelen hebben opgelegd of getroffen ook bevoegd om eerder opgelegde of getroffen maatregelen te wijzigen of op te heffen."

Anders dan het vroegere artikel 36, 4°, van de wet van 14 augustus 1986 'betreffende de bescherming en het welzijn der dieren' waarnaar wordt verwezen, kan uit de ontworpen bepaling niet worden afgeleid dat het niet nakomen of het teniet doen van de betrokken maatregelen strafbaar is. Mede gelet op het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel, vervat in artikel 12, tweede lid, van de

[4] Zoals bijvoorbeeld het betreden van lokalen die tot woning dienen (artikel 64, § 2, van de Codex).

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

Grondwet, artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, moet dat uitdrukkelijk worden bepaald in het voorontwerp.

Artikel 14, 3° en 4°

14. Artikel 14, 3° en 4°, van het voorontwerp beoogt een verduidelijking met betrekking tot de rol van bevoegde autoriteiten van andere landen in het vaststellen van overtredingen op verordening (EG) nr. 1/2005 op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. In de huidige tekst van artikel 64, § 4, van de Codex wordt gewag gemaakt van dergelijke overtredingen "die zijn vastgesteld door officiële controle-instanties in het buitenland, maar die begaan zijn op het grondgebied van het Vlaamse Gewest". Artikel 14, 4°, van het voorontwerp vervangt die zinsnede door de zinsnede "die begaan zijn op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, op basis van een melding door een bevoegde autoriteit in het buitenland". Tevens wordt bij artikel 14, 3°, van het voorontwerp een definitie ingevoegd van de term "bevoegde autoriteit".

14.1. Zoals de Raad van State reeds heeft uiteengezet in advies 74.797/3, lijkt het niet mogelijk om bevoegde autoriteiten van andere landen bevoegd te maken om overtredingen vast te stellen die vervolgens worden overgenomen in een proces-verbaal van de leden van de federale en lokale politie en de aangewezen personeelsleden van het departement Omgeving, dat bewijskracht heeft tot het tegendeel. Het is wel mogelijk dat die bevoegde autoriteiten meldingen kunnen doen aan de laatstgenoemde personen, die vervolgens zelf de nodige vaststellingen doen en die opnemen in een proces-verbaal.[5]

De ontworpen bepaling komt alsnog aan die bedenking tegemoet, maar op een onvolkomen wijze. De woorden "op basis van een melding" kunnen immers de indruk doen ontstaan dat geen eigen vaststelling meer vereist zou zijn door de leden van de federale en lokale politie en de aangewezen personeelsleden van het departement Omgeving en dat het opnemen van de melding van de bevoegde autoriteit in het proces-verbaal zou volstaan. Ook de memorie van toelichting doet daarover twijfels rijzen, aangezien erin wordt vermeld "dat deze meldingen als basis voor een proces-verbaal kunnen gebruikt worden". De bij artikel 14, 4°, van het voorontwerp ontworpen wijziging moet dan ook worden aangepast om te preciseren dat eigen vaststellingen van de leden van de federale en lokale politie en de aangewezen personeelsleden van het departement Omgeving zijn vereist. Die vaststellingen kunnen gebeuren aan de hand van bewijskrachtig materiaal in die meldingen van bevoegde autoriteiten in het buitenland.

14.2. De term "bevoegde autoriteit" wordt gedefinieerd in artikel 2, f), van verordening (EG) nr. 1/2005, waarin wordt doorverwezen naar de definitie in artikel 3, 3., van verordening (EU) 2017/625.[6] Het is naar die laatste definitie dat wordt verwezen in het ontworpen artikel 64, § 4, eerste lid, van de Codex (artikel 14, 3°, van het voorontwerp).

[5] Adv.RvS 74.797/3 van 25 januari 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de Vlaamse Codex Dierenwelzijn van 17 mei 2024, *Parl.St.* Vl.Parl. 2023-24, nr. 230/1, 220-221, opmerking 65.

[6] Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 'betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

Verordening (EU) 2017/625 is evenwel, blijkens artikel 1, lid 2, ervan, toepasselijk op officiële controles op naleving van de op Unieniveau of door de lidstaten ter uitvoering van Uniewetgeving vastgestelde regels met betrekking tot een groot aantal erin opgesomde gebieden. Op de vraag of de definitie in het ontworpen artikel 64, § 4, eerste lid, van de Codex niet kan worden beperkt tot een aantal van die gebieden die nauwer aansluiten op het dierenwelzijn, verwees de gemachtigde naar de gebieden vermeld in artikel 1, lid 2, a), c), d), e) en f), van verordening (EU) 2017/625. Die beperking kan dan ook het best worden opgenomen in de ontworpen definitie.

Artikel 14, 5°

15. Overeenkomstig het ontworpen artikel 64, § 5, van de Codex (artikel 14, 5°, van het voorontwerp) wordt een proces-verbaal dat is opgesteld door de leden van de federale en lokale politie en de aangewezen personeelsleden van het departement Omgeving, bezorgd aan het openbaar ministerie en wordt een afschrift van het proces-verbaal op hetzelfde moment bezorgd aan de personeelsleden van het departement Omgeving die zijn aangesteld om een administratieve geldboete op te leggen of een alternatieve sanctie of een geldsom voor te stellen.

Op de vraag wie dan precies instaat voor de bezorging van die processen-verbaal en of het bezorgen van dergelijke processen-verbaal niet reeds wordt voorgeschreven door federale regelgeving, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Als precedent verwijzen we graag naar het artikel 16.4.31 van het Decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (het zogenaamde DABM). De verbalisant (politie/inspectie Dierenwelzijn) bezorgt het PV aan het OM. [D]it [wordt] voor de politie reeds (…) bepaald in de wetgeving inzake de politie (zie bv. art. 29, §1, Wb Strafvordering). De vermelding in de Codex is dan ook louter van informatieve aard, niet van regelgevende aard.
>
> Wat betreft de tweede zin (= afschrift van het PV bezorgen aan de personeelsleden, vermeld in artikel 70, § 2): Deze afschriften worden bezorgd door de verbalisanten aan de personeelsleden, vermeld in artikel 70, §2 en zijn nodig teneinde een snelle administratiefrechtelijke afhandeling te verzekeren van de PV's. Deze afschriften zijn vereist teneinde op tijd op de hoogte te zijn van de eventuele dossierlast die op korte termijn voor administratieve afhandeling door de parketten zal overgemaakt worden. Immers, als de procureur des Konings niet beslist binnen de termijn van 3/6 maanden vervalt de strafvordering en kan tot administratieve afhandeling overgegaan worden. Des te meer zijn deze afschriften nodig indien de procureur des Konings in de latere fase niets laat weten. Deze afschriften zijn nodig teneinde te weten of en vanaf wanneer tot administratieve afhandeling kan worden overgegaan."

gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles)'.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

De organisatie van de politie en het bepalen van hun taken behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, zodat voor de ontworpen regeling een beroep moet worden gedaan op de impliciete bevoegdheden overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

Wat betreft de verplichting voor de leden van de federale en lokale politie om het proces-verbaal te bezorgen aan het openbaar ministerie, bepaalt artikel 29, § 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering reeds dat "[i]edere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar (…) die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf, (…) verplicht [is] daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen worden gevonden, en aan die magistraat alle desbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten te doen toekomen". Het is bijgevolg niet noodzakelijk om een inhoudelijk identieke verplichting op te leggen in de ontworpen bepaling, zodat een beroep op de impliciete bevoegdheden niet mogelijk is. In de ontworpen bepaling moet de verwijzing naar de personen vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 1°, dan ook worden weggelaten. Indien, zoals de gemachtigde oppert, een louter informatieve bepaling wordt beoogd, zou in een afzonderlijke zin, specifiek voor die personen, die verplichting kunnen worden vermeld, met vermelding van de zinsnede "overeenkomstig artikel 29, § 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering", zodat wordt verduidelijkt dat de regelingsbevoegdheid ter zake bij de federale overheid berust.

Wat betreft de verplichting voor de leden van de federale en lokale politie om een afschrift van het proces-verbaal te bezorgen aan de personeelsleden van het departement Omgeving die zijn aangesteld om een administratieve geldboete op te leggen of een alternatieve sanctie of een geldsom voor te stellen, kan een beroep op de impliciete bevoegdheden worden aanvaard. Wat betreft de voorwaarde van de noodzakelijkheid kan worden volstaan met het betoog van de gemachtigde en de argumentatie in de memorie van toelichting dat "het te vaak gebeurt dat de Inspecteurs van het Departement onvoldoende zicht hebben op de totaliteit van het dossier van een betrokkene, waardoor niet enkel niet gegarandeerd kan worden dat gepast wordt opgetreden, maar ook niet dat de overtreder geen twee keer wordt geverbaliseerd voor dezelfde overtreding". Gelet op de relatief beperkte omvang van de maatregel in verhouding tot het totale aantal dossiers waarmee de federale en lokale politie te maken krijgt, kan eveneens worden aangenomen dat er slechts een marginale weerslag is op de federale bevoegdheid ter zake, die zich bovendien leent tot een gedifferentieerde regeling.[7]

[7] De Raad van State oordeelde over een vergelijkbare verplichting anders in adv.RvS 72.624/3 van 28 februari 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het kaderdecreet van 14 juli 2023 'over de handhaving van Vlaamse regelgeving', *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 419-421, opmerkingen 8.1 tot 8.5, maar daar ging het om een verplichting met een onbepaalde draagwijdte, waardoor de voorwaarde van de noodzakelijkheid en van de marginale weerslag niet vervuld werd geacht.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

Artikel 14, 6°

16. In het ontworpen artikel 64, § 6, derde lid, 3°, van de Codex (artikel 14, 6°, van het voorontwerp) kan aan de in het proces-verbaal van waarschuwing op te nemen vermeldingen beter worden toegevoegd dat het proces-verbaal van overtreding ook wordt bezorgd aan de personeelsleden vermeld in het ontworpen artikel 70, § 2.

Artikel 15

17. Het ontworpen artikel 69/1, § 1, eerste en tweede lid, van de Codex (artikel 15 van het voorontwerp) schrijven voor dat de procureur des Konings binnen negentig dagen beslist om tot strafrechtelijke afhandeling over te gaan, dat hij een gemotiveerd verzoek moet indienen om die termijn te verlengen, dat hij het personeelslid van het departement Omgeving dat is aangesteld om een administratieve geldboete op te leggen, op de hoogte moet brengen van zijn beslissing en dat hij het dossier aan dat personeelslid moet bezorgen in de gevallen waarin tot administratieve afhandeling kan worden overgegaan. Dergelijke verplichtingen kunnen niet zonder meer door het Vlaamse Gewest worden opgelegd aan de procureur des Konings.

De ontworpen bepaling moet dan ook anders worden geredigeerd, bijvoorbeeld in die zin dat de personeelsleden van het departement Omgeving die zijn aangesteld om een administratieve geldboete op te leggen, kunnen overgaan tot de administratieve afhandeling, tenzij de procureur des Konings heeft laten weten dat hij heeft beslist om tot strafrechtelijke afhandeling over te gaan binnen een termijn van negentig dagen na de dag waarop hij het proces-verbaal heeft ontvangen of desgevallend, wanneer hij dat binnen die termijn heeft laten weten, binnen een bijkomende termijn van negentig dagen.

Wat betreft de ontworpen verplichting voor de procureur des Konings om het dossier te bezorgen aan het personeelslid van het departement Omgeving dat is aangesteld om een administratieve geldboete op te leggen, in de gevallen waarin tot administratieve afhandeling kan worden overgegaan, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "Met het dossier wordt bedoeld, het dossier dat werd aangelegd door de personen in art. 64, §1, lid 1, 1° en 2°. We verwijzen voor het overige graag naar de gelijkaardige bepalingen in het DABM (…). Indien het dossier niet wordt overgemaakt, is er eenvoudigweg geen administratieve sanctionering mogelijk."

Het is niet zeker of voor het opleggen van een dergelijke verplichting een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden. De voorwaarde van de noodzakelijkheid lijkt wel te zijn vervuld,[8] maar of er effectief slechts een marginale weerslag is op de bevoegdheid van de federale overheid, hangt af van het aantal dossiers dat door de procureur des Konings wordt geseponeerd en de concrete werklast die het bezorgen van die dossiers inhoudt.[9] Het bezorgen van

[8] Ook al kan de vraag rijzen of voor dossiers die het gevolg zijn van processen-verbaal die zijn opgesteld door de aangewezen personeelsleden van het departement Omgeving, die noodzakelijkheid werkelijk voorligt wanneer de Vlaamse overheid reeds in het bezit is van alle bewijskrachtige stukken in dat dossier.

[9] Vgl. adv.RvS 64.535/3 van 10 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het kaderdecreet van 22 maart 2019 'betreffende de bestuurlijke handhaving', *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1825/1, 388-389, opmerking 14.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

een volledig dossier is immers een meer omstandige verplichting dan het bezorgen van een afschrift van het proces-verbaal (zie daarover opmerking 15). Er zou wel kunnen worden bepaald dat het betrokken personeelslid van het departement Omgeving dat is aangesteld om een administratieve geldboete op te leggen, de procureur des Konings kan verzoeken om het dossier te bezorgen wanneer die heeft beslist om niet tot strafrechtelijke afhandeling over te gaan. Het is ook mogelijk om te voorzien in een regeling om een protocol te sluiten met het college van procureurs-generaal om afspraken te maken over dergelijke dossiers, zoals al het geval is voor de administratieve vervolging van bepaalde misdrijven (zie het ontworpen artikel 69/1, § 2, van de Codex – zie daarover opmerking 19).

18. Ter wille van de rechtszekerheid kan beter worden bepaald dat de strafvordering vervalt indien de procureur des Konings niet binnen (de eventueel verlengde) termijn heeft laten weten dat hij tot strafvervolging zal overgaan. Dit behoort tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest ingevolge artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.[10]

19. Het ontworpen artikel 69/1, § 2, van de Codex voorziet in de mogelijkheid voor de personeelsleden van het departement Omgeving die zijn aangesteld om een administratieve geldboete op te leggen, om een protocol te sluiten met het college van procureurs-generaal waarin wordt overeengekomen om bepaalde misdrijven in beginsel altijd administratief te vervolgen.

In advies 64.535/3 van 10 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het kaderdecreet van 22 maart 2019 ‘betreffende de bestuurlijke handhaving’, heeft de Raad van State over een vergelijkbare bepaling het volgende uiteengezet:

> “15.1. Naar luid van artikel 41 van het voorontwerp kan de vervolgingsinstantie met het openbaar ministerie een protocolakkoord sluiten, waarin wordt overeengekomen om bepaalde misdrijven in beginsel altijd bestuurlijk te vervolgen. De strafvordering vervalt als ze niet is ingesteld binnen een termijn na de kennisgeving van het misdrijf aan het openbaar ministerie die in het protocolakkoord wordt bepaald. Een protocolakkoord heeft maar uitwerking na de goedkeuring ervan door de Vlaamse Regering en het wordt bekendgemaakt op de wijze bepaald door de Vlaamse Regering.
>
> 15.2. Die bepaling houdt voor het openbaar ministerie geen verplichting, maar een loutere mogelijkheid in om dergelijke protocolakkoorden te sluiten met de vervolginginstantie. Bovendien zal het openbaar ministerie dergelijke akkoorden slechts kunnen sluiten binnen het kader van de overeenkomstig artikel 151, § 1, van de Grondwet vastgelegde bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid.[11] In artikel 43, § 2, van het voorontwerp wordt weliswaar bepaald dat het protocolakkoord voorrang heeft op de beleidslijnen voor opsporing en vervolging en de beleidslijnen voor bestuurlijke sanctionering die de Vlaamse Regering overeenkomstig hoofdstuk 15 van het voorontwerp vastlegt, maar die beleidslijnen hebben betrekking op het opsporings- en vervolgingsbeleid van de vervolgingsinstantie, niet dat van het openbaar ministerie.(…)

[10] GwH 27 november 2002, nr. 170/2002, B.6.1 en B.6.3; GwH 19 september 2014, nr. 130/2014, B.12.4.

[11] *Voetnoot 41 van het geciteerde advies*: Zie artikel 143*quater* van het Gerechtelijk Wetboek, naar luid waarvan de Minister van Justitie de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vastlegt, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, die bindend zijn voor alle leden van het openbaar ministerie.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

Uit artikel 41, § 1, tweede lid, van het voorontwerp vloeit tevens voort dat zelfs ten aanzien van misdrijven waarvan in een protocolakkoord wordt overeengekomen om ze in beginsel altijd bestuurlijk te vervolgen, het openbaar ministerie toch in eerste instantie de gelegenheid krijgt om een strafrechtelijke afhandeling te verkiezen. Het kan er in dat geval mee volstaan de vervolgingsinstantie binnen de in het protocolakkoord bepaalde termijn na de kennisgeving van het misdrijf hiervan op de hoogte te brengen. Zo begrepen, doet de ontworpen regeling geen afbreuk aan de prerogatieven van het openbaar ministerie. Het blijft op die manier ook mogelijk om, indien de richtlijnen van strafrechtelijk beleid zouden worden gewijzigd terwijl een protocolakkoord van kracht is en de gewijzigde richtlijnen niet langer bestaanbaar zouden zijn met de inhoud van het protocolakkoord, ook gedurende de opzegperiode waarin artikel 43, § 1, van het voorontwerp voorziet, die gewijzigde richtlijnen na te leven.

Om de in opmerking 12 uiteengezette redenen kan ook worden aanvaard dat de decreetgever op grond van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in het verval van de strafvordering voorziet na het verstrijken van de termijn bepaald in het door de vervolgingsinstantie en het openbaar ministerie gesloten protocolakkoord.

15.3. (…)

15.4. Gelet op het voorgaande kan worden aanvaard dat de ontworpen regeling van de protocolakkoorden bestaanbaar is met de bevoegdheidverdelende regels.”[12]

Ook in de thans ontworpen bepaling wordt geen verplichting opgelegd aan het college van procureurs-generaal om een dergelijk protocol te sluiten en kan de verenigbaarheid met de bevoegdheidverdelende regels worden bevestigd. Niettemin moet nog uitdrukkelijk worden bepaald dat het protocol moet worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering, aangezien dat onvoldoende tot uiting komt in de delegatie in het ontworpen artikel 69/1, § 2, derde lid, van de Codex om nadere regels te bepalen voor de goedkeuring van het protocol. Ook moet worden voorzien in de bekendmaking van het protocol, desgevallend op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt.

Aan de elementen die in het protocol moeten voorkomen zouden ook de kennisgeving van de misdrijven aan het openbaar ministerie moeten worden vermeld, evenals de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder het openbaar ministerie alsnog kan beslissen tot de strafrechtelijke afhandeling.

Ten slotte zou, in het belang van de rechtszekerheid, moeten worden voorzien in het verval van de strafvordering voor de misdrijven die overeenkomstig het beoogde protocol administratief worden vervolgd (zie ook opmerking 18).

Artikel 16

20. Bij het ontworpen artikel 70, § 2, tweede lid, van de Codex (artikel 16 van het voorontwerp) wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere regels te bepalen voor het opleggen van de administratieve geldboete en voor het voorstellen van de alternatieve sanctie of de geldsom, vermeld in het eerste lid. Op de vraag wat met die delegatie wordt beoogd en hoe die

[12] *Parl.St*. Vl.Parl. 2018-19, nr. 1825/1, 389-390.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

zich verhoudt tot de delegatie in het ontworpen artikel 71, tweede lid, van de Codex (artikel 17 van het voorontwerp), antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "De delegatie is bedoeld om procedurele en praktische modaliteiten te regelen die verband houden met het opleggen van administratieve geldboetes en het voorstellen van alternatieve sancties.
>
> De delegatie vermeld in het ontworpen artikel 71, tweede lid (= 'De Vlaamse Regering stelt de wijze vast waarop de administratieve geldboete of geldsom, vermeld in het eerste lid, wordt betaald'), heeft louter betrekking op de betalingsmodaliteiten van de administratieve geldboete of de geldsom en heeft met andere woorden een andere finaliteit dan de rechtsgrond zoals vermeld in het ontworpen artikel 70, §2, tweede lid."

Het verdient aanbeveling om de delegatie te preciseren in de door de gemachtigde geschetste zin. Bovendien kan ze beter aan het einde van het ontworpen artikel 70 worden geplaatst, aangezien het gaat om nadere regels met betrekking tot verscheidene elementen die verspreid zijn over dat artikel.

21. De gemachtigde beaamde dat de verwijzing naar paragraaf 2 in het ontworpen artikel 70, § 4, derde lid, van de Codex tot verwarring kan leiden en stelde voor om de zinsnede "schorst de administratieve sanctieprocedure, vermeld in paragraaf 2" te vervangen door de zinsnede "schorst de procedure tot het opleggen van een administratieve geldboete op". Met dat voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 18

22. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 18, 1°, van het voorontwerp "artikel 70, § 3" moet worden geschreven in plaats van "artikel 70, §2".

Die opmerking geldt ook voor artikel 19, 2°, van het voorontwerp.

Artikel 21

23. In het ontworpen artikel 76, § 1, tweede lid, 17°, van de Codex (artikel 21, 1°, van het voorontwerp) wordt gewag gemaakt van "de personen die betrokken zijn bij een van de inrichtingen, vermeld in artikel 17". Op de vraag wat daarmee wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Met 'de personen die betrokken zijn bij een van de inrichtingen' worden bedoeld de beheerders en verantwoordelijken van een inrichting in de zin van artikel 17 van de Codex (dit zijn hondenkwekerijen, kattenkwekerijen, dierenasielen, dierenpensions, handelszaken voor dieren en dierentuinen). Andere mogelijke personen zijn vaste werknemers, vrijwilligers of contractdierenartsen van deze inrichtingen. Persoonsgegevens van deze categorie van personen worden opgevraagd in erkenningsaanvragen of dierenartscontracten. Met deze personen worden zoals ook in de memorie van toelichting toegelicht zeker niet bedoeld: particulieren die een dier adopteren of consumenten die een dier kopen.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

Het verwerken van de persoonsgegevens van 'de personen die betrokken zijn bij een van de inrichtingen' is noodzakelijk in het kader van de administratieve afhandeling van een erkenningsdossier, om de betrokken personen te kunnen contacteren, om na te gaan of de betrokken personen voldoen aan de wettelijke verplichtingen en de dierenwelzijnsregelgeving naleven. Zo moet bijvoorbeeld minstens één vaste werknemers in het bezit zijn van een specifiek diploma om te voldoen aan de regelgeving. Verder, indien bijvoorbeeld de inrichting van contractdierenarts verandert, moet dit ook doorgegeven worden aan Dierenwelzijn Vlaanderen. Ook is het verwerken van de gegevens noodzakelijk in het kader van de controles."

Gelet op deze toelichting zou de ontworpen bepaling beter worden gepreciseerd als volgt: "de personen die *verbonden zijn aan* een van de inrichtingen, vermeld in artikel 17".

24. In het ontworpen artikel 76, § 1, tweede lid, 20°, van de Codex (artikel 21, 1°, van het voorontwerp) kan wellicht beter gewag worden gemaakt van "de personen bedoeld in artikel 32" dan van "de personen die betrokken zijn bij de registratieprocedure, vermeld in artikel 32".

25. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de "essentiële elementen" voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[13]

Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.[14]

[13] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

[14] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

Ondanks een eerdere opmerking van de Raad van State[15] zijn in artikel 75 van de Codex nog niet al deze essentiële elementen geregeld.

25.1. Wat betreft de met de verwerking nagestreefde doelstellingen, verwees de gemachtigde naar de doelstellingen beschreven in de memorie van toelichting. Nog afgezien van het gegeven dat in de memorie van toelichting geen omschrijving voorkomt van de doelstellingen van de verwerking van de betrokken persoonsgegevens, moeten die doeleinden in de Codex zelf worden omschreven. Die doeleinden kunnen in dit geval ook niet zonder meer impliciet worden afgeleid uit bestaande bepalingen van de Codex. Het voorontwerp moet dan ook op dit punt worden aangevuld.

25.2. Wat betreft de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "We verwijzen vooreerst naar het artikel 76, §1 van de Codex dat het volgende bepaalt: 'Behoudens in dit decreet anders bepaald, treedt het departement op als de verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming, voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van dit decreet.'
>
> De bevoegde personeelsleden van het Departement hebben dus toegang tot de persoonsgegevens in het kader van het dossierbeheer en het uitoefenen van hun taken zoals bedoeld in artikel 72, §1 van de Codex. Uiteraard is er steeds een contractuele verbintenis (hetzij statutair hetzij contractueel) teneinde als werknemer toegang te hebben tot persoonsgegevens. Het Vlaams Personeelsstatuut bevat daarnaast het kader van de rechten en verplichtingen van de Vlaamse personeelsleden, dat de vertrouwelijkheid van de persoonsgegevens waarmee de personeelsleden in contact komen tijdens hun opdrachten, garandeert.
>
> Persoonsgegevens worden ook, ad-hoc, gedeeld met de lokale en federale politie, het openbaar ministerie op grond van hun opsporings-en vervolgingsbevoegdheden, de sociale inspectie, … op voorwaarde dat ze bevoegd zijn om deze gegevens op te vragen (bijvoorbeeld op basis van een wettelijke bepaling gelijkaardig aan artikel 64, §2 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn: '§2. De personen, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 1° en 2°, kunnen zich alle inlichtingen en documenten doen bezorgen die ze nodig achten om hun taak uit te voeren en ze kunnen overgaan tot alle nuttige vaststellingen.')."

Het volstaat niet de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens te omschrijven aan de hand van de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke en aan de hand van het door de gemachtigde aangehaalde toezichtrecht in artikel 64, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van de Codex. Die categorieën moeten alsnog worden omschreven in de Codex.

25.3. De bestaande delegatie aan de Vlaamse Regering, in het huidige artikel 76, § 3, tweede zin, van de Codex, om de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt, nader te omschrijven, wordt opgeheven bij artikel 21, 7°, van het voorontwerp. Die delegatie werd reeds bekritiseerd door de Raad van State,[16] maar precies omdat de betrokken essentiële elementen in de Codex zelf moeten worden geregeld.

[15] Zie adv.RvS 74.797/3, aangehaald, *Parl.St.* Vl.Parl. 2023-24, nr. 2030/1, 228-229, opmerkingen 81 tot 83.

[16] Adv.RvS 74.797/3, aangehaald, *Parl.St.* Vl.Parl. 2023-24, nr. 2030/1, 220-221, 229, opmerking 83.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

Eenmaal de decreetgever die entiteiten en doeleinden zelf in voldoende mate heeft bepaald, is het wel mogelijk om de Vlaamse Regering te machtigen ze nader te omschrijven.

26. Het ontworpen artikel 76, § 4, van de Codex (artikel 21, 8°, van het voorontwerp) voorziet in de mogelijkheid voor het departement Omgeving om de persoonsgegevens vermeld in paragraaf 1, derde lid, van dat artikel te bezorgen aan het FAVV "om de gegevens te raadplegen die noodzakelijk zijn voor controles die worden uitgevoerd in het kader van de regelgeving over de dierengezondheid".

Aangezien het Vlaamse Gewest deze verwerking van persoonsgegevens alleen kan regelen binnen zijn bevoegdheden, is vereist dat ook in de federale wetgeving met betrekking tot het FAVV een regeling voorkomt met betrekking tot de verwerking door het FAVV van de betrokken gegevens. Indien dat nog niet het geval is, staat het aan de federale overheid om wat betreft het FAVV te voorzien in een regeling die is afgestemd op de ontworpen bepaling.

Artikel 24

27. De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij de inwerkingtreding van een aantal bepalingen van het aan te nemen decreet op 1 januari 2026,[17] zoals geregeld in artikel 24, eerste lid, van het voorontwerp:

> "Deze artikelen bevatten bepalingen die uitvoering geven aan of rechtstreeks verwijzen naar de administratieve sanctieprocedure (art. 14, 5° en 6°, 15, 16 en 17) of naar de financierings- en invorderingsmechanismen (art. 13, 1° en 2°, 18, 1° en 19.2°), die gekoppeld zijn aan de inning van administratieve geldboetes. Om de coherentie van het administratieve sanctiesysteem te waarborgen, is het noodzakelijk dat alle componenten (PV-overmaking, administratieve procedures, sancties, financiering dierenwelzijnsfonds, gedwongen invordering) gelijktijdig in werking treden.
>
> Art. 7 betreft een enigszins nieuwe strafbepaling, waardoor geopteerd wordt deze op hetzelfde moment te doen in werking treden als de nieuwe sanctieprocedure.
>
> Verder merken we op dat het bestaande artikel 86, 7° van de Codex wellicht kan geschrapt worden."

Artikel 7 van het voorontwerp strekt blijkens de memorie van toelichting tot rechtzetten van een vergetelheid (zie ook opmerking 7). De Raad van State ziet niet het verband met de gewijzigde sanctieprocedure, zodat de vraag rijst of de verwijzing naar dat artikel in artikel 24, eerste lid, van het voorontwerp niet beter kan worden weggelaten (ten voordele van een inwerkingtreding volgens de gebruikelijke regeling).

Aangezien artikel 13 van het voorontwerp enkel een punt 1° en een punt 2° omvat, kan beter worden verwezen naar artikel 13 in zijn geheel dan naar artikel 13, 1° en 2°.

[17] Gelet op de aard van de betrokken bepalingen zal die datum van 1 januari 2026 moeten worden aangepast indien het ontworpen decreet niet tijdig kan worden aangenomen door het Vlaams Parlement om uiterlijk op die datum te worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡

Met de door de gemachtigde gesuggereerde opheffing van artikel 86, 7°, van de Codex (die in een nieuw in het voorontwerp in te voegen bepaling zou moeten worden geregeld) kan worden ingestemd, aangezien de erin geregelde inwerkingtreding op 1 januari 2026 van de in artikel 86, 7°, vermelde bepalingen van de Codex wordt opgeslorpt door de wijzigingen ervan bij de artikelen 13, 1°, 14, 5°, 16 en 17 van het aan te nemen decreet, die overeenkomstig artikel 24, eerste lid, van het voorontwerp eveneens in werking treden op 1 januari 2026.

DE GRIFFIER	DE VOORZITTER
Annemie GOOSSENS	Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-DAKZJCEFH-HIBHAVT‡