



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.056/3
van 8 oktober 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren, wat betreft onder andere de nadere regels voor opleidingscentra voor interventiehonden’

Op 10 september 2024 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren, wat betreft onder andere de nadere regels voor opleidingscentra voor interventiehonden’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 oktober 2024.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren’, in hoofdzaak om te voorzien in bijzondere erkenningsvoorwaarden voor opleidingscentra voor interventiehonden, ter uitvoering van een decretale wijziging van 2 april 2021.¹

Het ontwerp bevat een aanpassing ter uitvoering van de decretale uitzondering van opleidingscentra voor interventiehonden uit de notie “handelszaak voor dieren” (artikel 1), bepaalt het bedrag van de retributie verschuldigd voor de behandeling van een erkenningsaanvraag voor opleidingscentra voor interventiehonden (artikel 2, 1°) en bepaalt dat de dienst² de verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van die erkenning (artikel 2, 2°).

Voorts regelt het ontwerp de bijzondere erkenningsvoorwaarden voor de opleidingscentra voor interventiehonden. Een gemotiveerd dossier moet worden ingediend bij de dienst waaruit blijkt dat de beheerder of een vast personeelslid bekwaam is om honden te trainen en af te richten (artikel 3). De minimale frequentie van controlebezoeken door de contractdierenarts wordt geregeld (artikel 4). De honden die worden gehouden in een opleidingscentrum voor interventiehonden worden uitgezonderd van de verplichting om te beschikken over een geschikt voorwerp om op te knagen (artikel 5). De artikelen 19 en 19/1 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 worden van toepassing verklaard voor de honden afkomstig van het eigen opleidingscentrum, de verantwoordelijke van het opleidingscentrum voor interventiehonden moet een register bijhouden met de gegevens van de honden die bestemd zijn om opgeleid te worden tot interventiehond en het opleidingscentrum moet beschikken over een quarantainelokaal waarin aangekochte honden bij aankomst in quarantaine moeten worden geplaatst (artikelen 6 en 10 en de bijlage). De artikelen 29 en 30 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 met betrekking tot de verhandeling van dieren in het algemeen en (onder meer) honden in het bijzonder worden ook toepasselijk gemaakt op opleidingscentra voor interventiehonden (artikelen 7 en 8). Tevens wordt

¹ Zie het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 april 2021 ‘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 opleidingscentra voor interventiehonden’. De artikelen 2 en 3 van dit decreet, die in werking worden gesteld bij artikel 11 van het ontwerp, zonderen de opleidingscentra voor interventiehonden uit van de definitie van het begrip “handelszaak voor dieren” en voegen ze in in artikel 5, § 1, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, zodat de Vlaamse Regering afzonderlijke erkenningsvoorwaarden (andere dan deze voor de handelszaken voor dieren) kan bepalen.

² Dit is de door de Vlaamse Regering aangewezen dienst die bevoegd is voor het dierenwelzijn (artikel 3, 23. van de wet van 14 augustus 1986).

voorzien in bijzondere voorwaarden voor het verhandelen van die honden wat betreft de herkomst van die honden en de instanties en personen aan wie ze kunnen worden verkocht (artikel 9).

De artikelen 2 en 3 van het decreet van 2 april 2021 worden in werking gesteld op dezelfde dag als het te nemen besluit (artikel 11).

Bijlage XI bij het koninklijk besluit van 27 april 2007, die het garantiecertificaat voor de verhandeling van een hond of een kat bevat, wordt aangepast, in hoofdzaak om dat garantiecertificaat in overeenstemming te brengen met de bijzondere bepalingen voor de verkoop van dieren die de wet van 21 februari 2024 ‘tot wijziging van het oud Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de verkopen aan consumenten’ heeft ingevoegd in de artikelen 1649*bis* tot 1649*nonies* van het oud Burgerlijk Wetboek (artikel 12).

BEVOEGDHEID

3. Volgens het ontworpen artikel 24/1, §§ 3 en 4, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 (artikel 6 van het ontwerp) moet het opleidingscentrum voor interventiehonden beschikken over een quarantainelokaal waarin aangekochte honden bij aankomst in quarantaine moeten worden geplaatst en waarvan de voorwaarden inzake inrichting en gebruik worden bepaald. Sommige van die bepalingen lijken zo te zijn geformuleerd dat ze de gezondheid van de interventiehonden ten goede komen, zoals onder meer de voorwaarde dat het quarantainelokaal goed geventileerd moet zijn “op een zodanige manier dat de verspreiding van ziektekiemen via de lucht naar de andere ruimten in de inrichting vermeden wordt”. Die bepalingen moeten evenwel zo worden begrepen dat ze de wijze regelen waarop de interventiehonden worden gehouden met het oog op hun welzijn, veeleer dan dat ze als dusdanig de gezondheid van die honden regelen. Ze kunnen dan ook worden gerekend tot de gewestbevoegdheid inzake dierenwelzijn.³

4. Overeenkomstig het ontworpen artikel 30, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 (artikel 8 van het ontwerp), gelden de regels inzake het garantiecertificaat, vervat in bijlage XI bij hetzelfde besluit, zoals gewijzigd bij artikel 12 van het ontwerp, ook voor de verkoop van interventiehonden. Zoals de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld, kan dit garantiecertificaat op zich worden ingepast in de bevoegdheid inzake dierenwelzijn, “omdat het als hoofdzakelijke doelstelling de bescherming van het dier heeft bij de verhandeling ervan, zoals geregeld bij de dierenwelzijnswet, waar aldus het zwaartepunt ligt. Hoewel het garantiecertificaat in enige mate ook aanleunt bij de consumentenbescherming, ligt het zwaartepunt ervan bij de bescherming van het dier”.⁴ Zoals ook blijkt uit de inleidende tekst van dit garantiecertificaat (zoals gewijzigd bij artikel 12, 1°, van het ontwerp) vormt dit certificaat enkel een aanvulling op de federale regels inzake consumentenbescherming, die van toepassing blijven.⁵

³ Zie ook GwH 21 januari 2021, nr. 10/2021, B.9-B.11.

⁴ RvS 8 juni 2020, nr. 247.721, *vzw Animaux Zoo e.a.*, nr. 32.

⁵ *Ibid.*, nr. 33.

RECHTSGROND

5. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt onder meer gezocht in artikel 5, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’. De stellers van het ontwerp gaan er allicht vanuit dat de ontworpen regeling voor 1 januari 2025 wordt genomen en bekendgemaakt, omdat op die datum het decreet van 17 mei 2024 ‘over dierenwelzijn’ in de plaats komt van de voormelde wet.

De Raad van State heeft dan ook enkel onderzocht in welke mate het ontwerp rechtsgrond vindt in de voormelde wet.

6.1. Artikel 2, 1°, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5, § 3, derde zin, van de wet van 14 augustus 1986.

6.2. Voor artikel 2, 2°, van het ontwerp kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met de artikelen 5 en 34 van de wet van 14 augustus 1986.

6.3. Artikel 3 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5, § 2, derde lid, van de wet van 14 augustus 1986.

6.4. De artikelen 4 tot 6 en 10 en de bijlage van het ontwerp betreffen erkenningsvoorwaarden, waarvoor de rechtsgrond moet worden gevonden in artikel 5, § 2, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986, dat de Vlaamse Regering machtigt om de erkenningsvoorwaarden te bepalen voor (onder meer) opleidingscentra voor interventiehonden.⁶ De ontworpen erkenningsvoorwaarden voor die opleidingscentra kunnen evenwel enkel betrekking hebben op hun aanleg en uitrusting, de hygiëne, veiligheid en identificatie der dieren, het kweken van dieren, evenals de diergeneeskundige controle en begeleiding. De gemachtigde gaf in dat verband de volgende toelichting:

– Artikel 4 OBVR (ontworpen artikel 6, §1, tweede lid, 5° KB 27 april 2007): Rechtsgrond kan gevonden worden in het artikel 5, §2, eerste lid van de wet. De ontworpen bepaling heeft immers betrekking op voorwaarden inzake diergeneeskundige controle en begeleiding.

– Artikel 5 OBVR (gewijzigd artikel 9, §2, KB 27 april 2007): Rechtsgrond kan gevonden worden in het artikel 5, §2, eerste lid, van de wet. De ontworpen bepaling heeft immers betrekking op voorwaarden inzake de uitrusting van de inrichting.

– Artikel 6 OBVR:

– ontworpen artikel 24/1, §1, KB 27 april 2007: Rechtsgrond kan enerzijds gevonden worden in het artikel 5, §2, eerste lid van de wet. De ontworpen bepaling heeft immers enerzijds betrekking op voorwaarden inzake het kweken van dieren (voor wat betreft verwijzing naar artikel 19 KB 27 april 2007). Anderzijds kan rechtsgrond gevonden worden in artikel 5, §2, derde lid van de wet dat een machtiging verleent voor het opleggen van

⁶ Door de wijziging van artikel 5, § 1, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 bij artikel 3 van het decreet van 2 april 2021 (in werking gesteld bij artikel 11 van het ontwerp).

bekwaamheidsvoorwaarden voor personen die dieren houden en verzorgen in inrichtingen waarvoor een erkenning vereist is (voor wat betreft verwijzing naar artikel 19/1 KB 27 april 2007).

- ontworpen artikel 24/1, §2, KB 27 april 2007: Rechtsgrond kan gevonden worden in het artikel 5, §2, eerste lid, van de wet. De ontworpen bepaling heeft immers betrekking op voorwaarden inzake de identificatie en het kweken van de dieren maar ook op voorwaarden inzake diergeneeskundige controle en begeleiding. Het is immers belangrijk dat de dierenarts de betrokken informatie voorhanden heeft teneinde een afdoende diergeneeskundige opvolging te kunnen uitoefenen.

- ontworpen artikel 24/1, §3 én §4, KB 27 april 2007: Rechtsgrond kan gevonden worden in het artikel 5, §2, eerste lid, van de wet. De ontworpen bepaling heeft immers betrekking op voorwaarden inzake de hygiëne en de veiligheid van de dieren.

- Artikel 10 + bijlage OBVR: Rechtsgrond kan gevonden worden in het artikel 5, §2, eerste lid, van de wet. De ontworpen bepaling heeft immers betrekking op voorwaarden inzake de identificatie en het kweken van de dieren maar ook op voorwaarden inzake diergeneeskundige controle en begeleiding. Het is immers belangrijk dat de dierenarts de betrokken informatie voorhanden heeft teneinde een afdoende diergeneeskundige opvolging te kunnen uitoefenen.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd, met dien verstande dat het ontworpen artikel 24/1, § 1, van het koninklijk besluit van 27 april 2007, in zoverre het artikel 19/1, tweede lid, van hetzelfde besluit van toepassing verklaart, rechtsgrond vindt in artikel 5, § 2, eerste lid, van de wet, als een erkenningsvoorwaarde die betrekking heeft op de diergeneeskundige controle en begeleiding.

6.5. De artikelen 7 tot 9 en 12 van het ontwerp betreffen voorwaarden voor de verhandeling van de honden, waarvoor de rechtsgrond moet worden gevonden in artikel 10 van de wet van 14 augustus 1986, dat de Vlaamse Regering machtigt om voorwaarden op te leggen aan de verhandeling van dieren met het doel hen te beschermen en hun welzijn te verzekeren. Overeenkomstig het tweede lid van dat artikel 10 mogen deze voorwaarden echter slechts betrekking hebben op de leeftijd van de te koop aangeboden dieren, de identificatie, de informatie aan de koper, de waarborgen aan de koper en de getuigschriften in verband hiermede, de preventieve behandeling tegen ziekten, de verpakking, de aanbidding en de tentoonstelling voor de verhandeling. De gemachtigde gaf in dat verband de volgende toelichting:

- “- Artikel 7 OBVR (gewijzigd artikel 29, §1, KB 27 april 2007): Het artikel heeft betrekking op ‘de informatie aan de koper’.

- Artikel 8 OBVR (gewijzigd artikel 30, §1, KB 27 april 2007): Het artikel heeft betrekking op ‘de identificatie, de informatie aan de koper en de getuigschriften in verband hiermede’.

- Artikel 9 OBVR (ontworpen artikel 34/0 KB 27 april 2007): Het artikel heeft enerzijds voor wat betreft het ontworpen artikel 34/0, §2 en §3 betrekking op de definities van ‘interventiehond’ en ‘opleidingscentrum voor interventiehonden’, cf. punt 28° en 29° van de Dierenwelzijnswet, zoals gewijzigd door de decreten van 2 april 2021 en 22 april 2022. Voor wat betreft het ontworpen artikel 34/0, §1, wordt eveneens rechtsgrond gevonden in artikel 10 van de wet. We verwijzen hierbij graag naar de gelijkaardige bepaling opgenomen in artikel 19/5 van KB 27 april 2007 die van toepassing is op de categorie van de ‘kweker-handelaars’ en naar het advies van de Raad van State bij het

ontwerp hiervan. De Raad van State stelde meer concreet in haar advies met nr. 47.278/3 van 27 oktober 2009, rn. 3.2: ‘Er kan evenwel worden aangenomen dat het ontworpen artikel 19/5 rechtsgrond vindt in artikel 10 van de wet. Volgens dat wetsartikel kan de Koning voorwaarden opleggen aan de verhandeling van dieren, met het doel hen te beschermen en hun welzijn te verzekeren. Deze voorwaarden mogen slechts betrekking hebben op ‘de leeftijd van de te koop aangeboden dieren, de identificatie, de informatie aan de koper, de waarborgen aan de koper en de getuigschriften in verband hiermede, de preventieve behandeling tegen ziekten, de verpakking, de aanbidding en de tentoonstelling voor de verhandeling’. Die bepaling maakt het uitdrukkelijk mogelijk om te voorzien in ‘waarborgen aan de koper’. Op grond van die bepaling kan de Koning maatregelen nemen die moeten waarborgen dat een verhandeld dier afkomstig is uit een kwekerij, in België of in het buitenland, die voldoet aan een aantal minimale voorwaarden.’. Deze redenering van de Raad van State geldt mutatis mutandis ook voor huidig ontworpen bepaling.

- Artikel 12 OBVR (gewijzigde bijlage XI KB 27 april 2007): Het artikel heeft betrekking op ‘de identificatie, de informatie aan de koper en de getuigschriften in verband hiermede’.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd, maar niet voor het ontworpen artikel 34/0 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 (artikel 9 van het ontwerp).

Het ontworpen artikel 34/0, § 1, kan slechts rechtsgrond vinden in artikel 10 van de wet van 14 augustus 1986 in zoverre de erin bepaalde voorwaarden kunnen worden ingepast in een of meer van de elementen die worden vermeld in het tweede lid ervan. De leeftijdsvereiste voor honden afkomstig uit het buitenland in het ontworpen punt 5° kan weliswaar worden ingepast in het element van “de leeftijd van de te koop aangeboden dieren”, maar voor de overige ontworpen punten toont de gemachtigde niet aan hoe ze beschouwd kunnen worden als “waarborgen aan de koper” of een van de andere in artikel 10, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 vermelde elementen. Ofwel moet de inpasbaarheid in een van die elementen alsnog kunnen worden aangetoond, ofwel moeten de betrokken punten worden weggelaten. In het eerste geval moeten de ontworpen bepalingen ook worden aangepast zodat blijkt dat ze in het verlengde liggen van die elementen, zoals bijvoorbeeld een waarborg aan de koper.

Voor het ontworpen artikel 34/0, §§ 2 en 3, ziet de Raad van State helemaal niet in hoe dit kan worden ingepast in een of meer van de elementen die worden vermeld in artikel 10, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986. De ontworpen bepalingen hebben immers betrekking op de instanties of personen waaraan de interventiehonden worden verkocht, wat volledig losstaat van de voormelde elementen. Ze kunnen dan ook bij gebrek aan rechtsgrond geen doorgang vinden.

6.6. Artikel 11 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5 van het decreet van 2 april 2021.

6.7. De regeling van de verwerking van persoonsgegevens in de artikelen 2, 2°, en 6 (ontworpen artikel 24/1, § 2, van het koninklijk besluit van 27 april 2007) en de bijlage bij het ontwerp kan worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van de voormelde rechtsgrondbepalingen, zodat geen afzonderlijke wettelijke basis is vereist voor deze regeling van de verwerking van persoonsgegevens, die daarmee rechtstreeks verband houdt.

VORMVEREISTEN

7. De artikelen 7 tot 9 en 12 van het ontwerp bevatten voorwaarden voor het verhandelen van de interventiehonden.

Op de vraag of deze bepalingen werden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Neen, een aanmelding cf. richtlijn 2015/1535 is o.i. in casu niet vereist. Overeenkomstig richtlijn 2015/1535 moeten ontwerpen voor technische voorschriften aangemeld worden bij de Europese Commissie. Een ‘ontwerp voor een technisch voorschrift’ is hierbij gedefinieerd als ‘de tekst van een technische specificatie, een andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van bestuursrechtelijke bepalingen, die is uitgewerkt met de bedoeling deze als technisch voorschrift vast te stellen of uiteindelijk te doen vaststellen, en die zich in een stadium van voorbereiding bevindt waarin het nog mogelijk is daarin ingrijpende wijzigingen aan te brengen’. Om de juiste reikwijdte van de richtlijn te bepalen, dient deze definitie samen gelezen te worden met een aantal andere definities, met name:

- technisch voorschrift: een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, ...;

- technische specificatie: een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveau, prestaties, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voor het product geldende voorschriften inzake verkoopbenaming, terminologie, symbolen, beproevingen beproevingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, en de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures....;

- product: alle producten die industrieel worden vervaardigd, en alle landbouwproducten, met inbegrip van visproducten;

- dienst: elke dienst van de informatiemaatschappij, dat wil zeggen elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten wordt verricht.

Hieruit blijkt dat, om onder de aanmeldingsplicht te vallen, de bepaling ofwel een ‘product’ ofwel een ‘dienst’ moet betreffen zoals bedoeld in de richtlijn. Daar waar bv. verblijven voor dieren, voor zover zij industrieel vervaardigd worden, als ‘product’ in de zin van de richtlijn beschouwd moeten worden, geldt dit niet voor de dieren zelf. Het voorliggende ontwerp heeft immers betrekking op de gezelschapsdierensector. De betrokken dieren zijn geen industrieel vervaardigde producten en geen landbouw- of visproducten zodat zij geen ‘product’ zijn als bedoeld in de richtlijn. Verder kan de handel in dieren niet beschouwd worden als een ‘dienst’ in de zin van de richtlijn. Ook deze valt bijgevolg buiten het toepassingsgebied van richtlijn 2015/1535.”

Het argument van de gemachtigde dat dieren, of alleszins de betrokken interventiehonden, niet beschouwd kunnen worden als producten in de zin van artikel 1, lid 1, a), van richtlijn (EU) 2015/1535, namelijk “alle producten die industrieel worden vervaardigd, en alle landbouwproducten, met inbegrip van visproducten”, en dat de ontworpen bepalingen bijgevolg ook niet kunnen worden gezien als technische voorschriften die betrekking hebben op dergelijke producten, lijkt verdedigbaar.

Omdat de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot richtlijn (EU) 2015/1535 op dat punt evenwel geen uitsluitel biedt,⁷ en omdat wanneer technische voorschriften ten onrechte niet werden aangemeld, “particulieren zich daarop kunnen beroepen voor de nationale rechter, die een nationaal technisch voorschrift dat niet overeenkomstig de richtlijn is meegedeeld, buiten toepassing dient te laten”,⁸ is het raadzaam om dienaangaande contact op te nemen met de Europese Commissie om meer zekerheid te verwerven over dat standpunt.

ALGEMENE OPMERKING

8. De opleidingscentra voor interventiehonden verrichten diensten die onder het toepassingsgebied vallen van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn). Het erkenningsstelsel waarin wordt voorzien bij artikel 5, § 1, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986⁹ moet worden beschouwd als een vergunningstelsel als bedoeld bij artikel 4, 6), van de dienstenrichtlijn. De bepalingen van het ontwerp die de procedure voor de erkenning van de opleidingscentra voor interventiehonden en de erkenningsvoorwaarden voor de opleidingscentra voor interventiehonden regelen (artikelen 2 tot 6 van het ontwerp) moeten bijgevolg worden getoetst aan de artikelen 10 en 13 van de dienstenrichtlijn. De gemachtigde gaf in dat verband de volgende toelichting:

“Artikel 10:

- De ontworpen voorwaarden voorwerp van voorliggend ontwerp:

a. zijn niet-discriminatoir; er wordt geen onderscheid gemaakt tussen inrichtingen of personen die als gelijk beschouwd moeten worden;

b. worden uitgevaardigd met het oog op het garanderen en het verbeteren van het dierenwelzijn, wat, zoals blijkt uit punt 40 van de aanhef van de RL, beschouwd wordt als een dwingende reden van algemeen belang;

⁷ Ook indien dat misschien onrechtstreeks zou kunnen worden afgeleid uit HvJ 14 april 2011, *Vlaamse Dierenartsenvereniging vzw*, C-42/10, C-45/10 en C-57/10, ECLI:EU:C:2011:253, punten 66 tot 71 (dat betrekking had op de rechtsvoorganger van richtlijn (EU) 2015/1535, die evenwel gelijklopend is wat betreft de term “product”).

⁸ HvJ 30 april 1996, *CIA Security International sa t. Signalson sa en Securitel sprl*, C-194/94, ECLI:EU:C:1996:172, punten 32 tot 55.

⁹ Wat betreft de wijziging ervan die in werking wordt gesteld bij artikel 11 van het ontwerp.

- c. bieden de nodige garanties voor het dierenwelzijn, waarbij hetzelfde effect niet op een minder belemmerende manier bereikt kan worden;
- d. zijn duidelijk en ondubbelzinnig;
- e. zijn objectief;
- f. worden vooraf bekendgemaakt;
- g. zijn transparant en toegankelijk.

Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 10, lid 1 en 2 van de RL.

- De ontworpen voorwaarden hebben betrekking op de erkenningsvoorwaarden voor opleidingscentra voor interventiehonden en de voorwaarden voor de verhandeling van deze honden en dit op het Vlaams grondgebied. Bijgevolg is er geen sprake van overlapping met voorwaarden waaraan de aanvrager al in een andere lidstaat of in België zou moeten voldoen. Hiermee voldoet het ontwerp aan art. 10, lid 3 van de RL.

- Voor elke vestiging moet een aparte erkenning aangevraagd worden. Het garanderen van het dierenwelzijn is immers afhankelijk van de specifieke installaties in een vestiging, zodat een erkenning voor een inrichting geen enkele garantie voor het dierenwelzijn biedt in andere inrichtingen van dezelfde uitbater. Bijgevolg is het omwille van het dierenwelzijn noodzakelijk om voor elke vestiging een aparte erkenning te voorzien. Daar dierenwelzijn, zoals blijkt uit punt 40 van de aanhef van de RL, beschouwd wordt als een dwingende reden van algemeen belang is een dergelijke regeling in overeenstemming met art. 10, lid 4 van de RL.

- De erkenning wordt verleend zodra na een passend onderzoek is vastgesteld dat aan de erkenningsvoorwaarden is voldaan. (cf. artikel 10, lid 5 van de RL)

- De leden 6 en 7 van art. 10 van de RL zijn niet relevant in het kader van het voorliggende ontwerp.

Artikel 13:

De vergunningsprocedure en -formaliteiten voor voorliggende erkende inrichting zijn grotendeels dezelfde als die van de overige erkende inrichtingen, die reeds de toets van de Dienstenrichtlijn op dit punt hebben doorstaan. De bestaande vergunningsprocedure en -formaliteiten die van toepassing zijn op de overige erkende inrichtingen zijn hier in hoofdzaak mutatis mutandis ook op van toepassing.

Dit wil zeggen dat de vergunningsprocedure en -formaliteiten in casu inderdaad:

- duidelijk zijn en de aanvrager de garantie biedt dat zijn aanvraag objectief en onpartijdig wordt behandeld (cf. artikel 13, lid 1 RL),
- de dienstverrichting niet onnodig bemoeilijken of vertragen, gemakkelijk toegankelijk zijn en de eventuele kosten voor de aanvrager in verband met zijn aanvraag redelijk en evenredig zijn met de kosten van de vergunningsprocedure (cf. artikel 13, lid 2 RL),
- de garantie biedt aan de aanvrager dat zijn aanvraag zo snel mogelijk en binnen redelijke, vooraf vastgestelde en bekendgemaakte termijn wordt behandeld (cf. artikel 13, lid 3 RL),
- bij het uitblijven van een antwoord binnen de termijn wordt de vergunning geacht verleend te zijn (cf. artikel 13, lid 4 RL),

- de ontvangst van elke vergunningsaanvraag wordt zo snel mogelijk bevestigd, waarbij de ontvangstbevestiging de vereiste informatie bevat (cf. artikel 13, lid 5 RL),
- de vereiste informatie verleend wordt naar aanleiding van het onvolledig zijn van een aanvraag of de weigering van een aanvraag (cf. artikel 13, lid 6 + 7 RL)."

Met die analyse kan in beginsel worden ingestemd, maar de rechtvaardiging van de ontworpen erkenningsvoorwaarden om een dwingende reden van algemeen belang (artikel 10, lid 2, b), van de dienstenrichtlijn) zou meer moeten worden gestoffeerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. Gelet op wat is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp, moet in de rubriek 'Rechtsgronden' in de aanhef ook worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en naar artikel 5 in zijn geheel (en niet enkel naar paragraaf 2 ervan) en de artikelen 10 en 34 van de wet van 14 augustus 1986.

Artikel 3

10. De gemachtigde bevestigde dat het "gemotiveerd dossier" waarvan gewag wordt gemaakt in het ontworpen artikel 5, § 1/1, van het koninklijk besluit van 27 april 2007, moet worden ingediend in het kader van de aanvraag om erkenning, "zodat er bij het verlenen van de erkenning kan nagegaan worden of aan de bekwaamheidsvoorwaarde voldaan is". Dat het dossier moet worden ingediend in het kader van de erkenningsaanvraag kan beter met zoveel woorden worden bepaald.

Artikel 6

11. In het ontworpen artikel 24/1, §§ 2, eerste lid, en 3, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 moet telkens de zinsnede " , die bij dit besluit is gevoegd" worden weggelaten.

Artikel 9

12. De gemachtigde verklaarde dat met de vermelding van het "buitenland" in het ontworpen artikel 34/0, § 1, 5°, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 zowel andere landen dan België als het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest worden bedoeld en dat het ontwerp in die zin zal worden aangepast.

13. De voorwaarde in de voormelde ontworpen bepaling dat de honden afkomstig uit het buitenland ouder moeten zijn dan zes maanden, kan worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als bedoeld in de artikelen 34 en 35 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en moet kunnen worden verantwoord op grond van artikel 36 van het VWEU voor zover het de verhandeling betreft van honden afkomstig uit andere lidstaten van de EU, de EER en gelijkgestelde staten. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“De bepaling opgenomen in artikel 34/0 dat stelt de dieren afkomstig uit het buitenland minstens zes maanden oud dienen te zijn, om te mogen verkocht worden door opleidingscentra voor interventiehonden, houdt op zich geen beperking in op de handel van deze dieren.

In de mate er sprake is van een weerslag op het vrij verkeer van de dieren is de maatregel enerzijds gerechtvaardigd op grond van artikel 36 VWEU. Dat artikel bepaalt dat ‘de bepalingen van de artikelen 34 en 35 geen beletsel vormen voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.’

De beperkingen zijn verantwoord op grond van artikel 36 VWEU vanuit de noodzaak om het dierenwelzijn te beschermen. Zoals aangegeven in de 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 immers beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang en als van openbare orde.

De bestaande juridische kwalificaties van beroepskwekers en kweker-handelaars zorgen momenteel voor problemen bij de verkopers van interventiehonden. Zij kopen voornamelijk (oudere) honden aan, d.i. geen puppy's, het karakter moet immers reeds gevormd zijn. Vervolgens leiden zij deze honden op om ze te verkopen aan onder meer het leger, de politie, vergunde bewakingsfirma's. Hoewel zij niet bezig zijn met het kweken van honden, doch louter met het opleiden en het verhandelen ervan, worden zij door de bestaande regelgeving genoodzaakt nesten te kweken. De negatieve gevolgen van deze problemen zijn minstens tweeledig. Enerzijds dreigt er een schaarste aan interventiehonden te ontstaan, aangezien de betrokken verkopers in hoofdzaak niet bereid zijn om nesten te kweken. Anderzijds dreigt er een zwart circuit te ontstaan doordat de regelgeving naast zich wordt neergelegd. Het ontwerp van regelgeving is er dan ook op gericht om ervoor te zorgen enerzijds dat de verkopers van interventiehonden niet verplicht worden om nesten te kweken en anderzijds dat er een adequate regelgeving op hen van toepassing is. Bij het ontwerp van de nieuwe regelgeving wenst de Vlaamse Regering te voorkomen dat de (strengere) erkenningsvoorwaarden voor de categorieën van beroepskwekers en kweker-handelaars wordt uitgehold.

We wensen graag te benadrukken dat:

- Er wordt geen onderscheid gemaakt op basis van nationaliteit of Staat van herkomst. De maatregel is dan ook niet discriminerend.
- De maatregel streeft het dierenwelzijn na, wat een legitiem doel van algemeen belang is. Zij streeft dan ook een wettig doel na.
- De maatregel is pertinent om het doel te bereiken en minder beperkende maatregelen zijn niet mogelijk.”

De pertinentie van deze verantwoording ontgaat de Raad van State enigszins. Er wordt niet uiteengezet waarom het noodzakelijk is, in het licht van de doelstelling te vermijden dat verkopers van interventiehonden verplicht worden nesten te kweken, om de voorwaarde van de minimumleeftijd van zes maanden te hanteren en evenmin waarom deze voorwaarde enkel wordt gehanteerd voor honden die afkomstig zijn uit het buitenland. Tenzij er alsnog een deugdelijke verantwoording kan worden gevonden, moet de ontworpen bepaling worden weggelaten.

Deze conclusie geldt ook wat betreft de verenigbaarheid van de ontworpen bepaling met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in zoverre de ontworpen voorwaarde ook geldt voor honden die afkomstig zijn uit het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en uit het Waalse Gewest (zie opmerking 12).

14. Alle voorwaarden bepaald in het ontworpen artikel 34/0, § 1, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 (en dus niet enkel het ontworpen punt 5°) moeten kunnen worden verantwoord in het licht van de vrijheid van ondernemen (artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie). De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“De vrijheid van handel en nijverheid en de vrijheid van ondernemen, zoals gewaarborgd bij artikel II.3 en II.4 van het Wetboek van Economisch Recht 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 beperkingen, voorwerp van het ontwerp, zijn 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.

De ontworpen paragraaf licht toe van wie het opleidingscentrum voor interventiehonden honden kan aankopen dan wel zelf kan kweken.

Middels huidig ontwerpbesluit wordt voorzien in een oplossing voor de bestaande problematiek waarbij verkopers van interventiehonden volgens de huidige regelgeving gedwongen worden om nesten te kweken.

De aanloop van dit probleem is te vinden bij de steeds strenger wordende reglementering inzake de verhandeling van honden met als oogpunt impulsaankopen tegen te gaan. De verkoop van interventiehonden werd zo binnen de activiteiten van een kwekerij geplaatst. Uit artikel 19/2 van het KB van 27 april 2007 volgt dat een kweker-handelaar nesten kan verhandelen afkomstig uit andere kwekerijen wanneer hij per jaar minstens tien nesten afkomstig uit zijn eigen kwekerij verhandelt. Deze bepaling is ingevoerd door het KB van 18 maart 2009 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren’ om artikel 12, derde lid van de Dierenwelzijnswet kracht bij te zetten en ervoor te zorgen dat een kwekerij effectief eigen nesten kweekt.

Deze juridische kwalificatie zorgt voor problemen bij de verkopers van interventiehonden. Zij kopen voornamelijk jonge honden (geen puppy’s maar honden waarvan het karakter reeds vaststaat) aan. Vervolgens leiden zij deze honden op om ze te verkopen aan onder meer het leger, de politie, vergunde bewakingsfirma’s. Hoewel zij niet bezig zijn met het kweken van honden, doch louter met het opleiden en het verhandelen ervan, worden zij door de regelgeving genooddaakt nesten te kweken.

De negatieve gevolgen van deze problemen zijn minstens tweeledig. Enerzijds dreigt er een schaarste aan interventiehonden te ontstaan, aangezien de betrokken verkopers niet altijd bereid zijn om nesten te kweken. Anderzijds dreigt er een zwart circuit te ontstaan doordat de regelgeving naast zich wordt neergelegd.

De maatregelen zijn samengevat niet discriminerend, noodzakelijk waarbij het beoogde resultaat niet op een minder beperkende manier bereikt kan worden.”

Deze verantwoording schiet tekort om dezelfde reden als aangegeven in opmerking 13, namelijk omdat niet wordt uiteengezet waarom elk van de ontworpen voorwaarden noodzakelijk is om een reden van algemeen belang. Tenzij er alsnog een deugdelijke verantwoording kan worden gevonden, moeten de ontworpen voorwaarden worden weggelaten.

Artikel 11

15. In artikel 11 van het ontwerp worden de woorden “decreet van” verkeerdelijk tweemaal achtereenvolgens vermeld.

Artikel 12

16. Bij artikel 12, 2°, van het ontwerp wordt de termijn van twee jaar terecht telkens vervangen door een termijn van een jaar, gelet op artikel 1649*quater*, § 1, eerste lid, tweede zin, van het oud Burgerlijk Wetboek. Volgens die wetsbepaling blijft de termijn van twee jaar evenwel behouden indien “de verkoper in voorkomend geval de door of krachtens de wet vereiste erkennings-, vergunnings-, quarantaine-, of kwekerijvoorwaarden niet heeft gerespecteerd”.

De gemachtigde bevestigde dat de ontworpen wijziging in die zin zal worden aangevuld.

17. In de bestaande bijlage XI bij het koninklijk besluit van 27 april 2007 wordt op vier plaatsen verwezen naar de artikelen 1649*bis* tot 1649*octies* van “het Burgerlijk Wetboek”, terwijl moet worden verwezen naar het *oud* Burgerlijk Wetboek.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE