



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.665/3
van 21 januari 2026

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 de indexatie van de retributie, afwijkingen op quarantainenormen in asielen en de vaccinatieplicht voor katten’

Op 15 december 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, verlengd tot 21 januari 2026, 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 de indexatie van de retributie, afwijkingen op quarantainenormen in asielen en de vaccinatieplicht voor katten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2026.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. 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’.

Artikel 1 van het ontwerp voegt aan artikel 2, § 1, van het voornoemde besluit een nieuw lid toe aangaande de indexering van het bedrag van de retributies verschuldigd voor de aanvraag van een erkenning voor hondenkwekerijen, kattenkwekerijen, dierenpensions en handelszaken voor dieren overeenkomstig artikel 17, § 1, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn van 17 mei 2024 (hierna: de Codex).

Artikel 2 van het ontwerp voert in artikel 7, § 1, van het voornoemde besluit een nieuw lid in met een uitzondering voor dierenasielen op de minimumnormen voor de afmetingen van de verblijven van honden en katten, om medische redenen of bioveiligheidsredenen en bepaalt de voorwaarden daarvoor.

Artikel 3 van het ontwerp voegt aan artikel 32, § 2, van het voornoemde besluit een nieuw lid toe met een uitzondering voor dierenasielen op de voorwaarde die inhoudt dat katten alleen worden verhandeld als ze ten minste een primovaccinatie hebben gekregen tegen onder meer feline leucose (kattenleukemie).

RECHTSGROND

2. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 17, § 3, van de Codex, op grond waarvan de Vlaamse Regering het bedrag bepaalt van de retributie voor het aanvragen van de erkenning die de kosten van de behandeling van de erkenningsaanvraag dekt.

Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 17, § 2, eerste lid, van de Codex, dat de Vlaamse Regering machtigt om, afhankelijk van de aard van de inrichting, van de gehouden diersoorten en van het aantal gehouden dieren, de voorwaarden vast te stellen voor de erkenning van de inrichtingen, die betrekking hebben op een aantal erin opgesomde elementen. Er kan worden ingestemd met de zienswijze van de gemachtigde dat de punten 1° (de bouw en de uitrusting), 2° (de hygiëne, de veiligheid en de identificatie van de dieren) en 5° (de diergeneeskundige controle en de begeleiding) van die bepaling in dit geval dienstig zijn als rechtsgrond.

Artikel 3 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 31, eerste lid, van de Codex, gelezen in samenhang met artikel 31, tweede lid, 5°, ervan. Op grond van die bepalingen kan de Vlaamse Regering voorwaarden opleggen aan de verhandeling van dieren met het doel hen te beschermen en hun welzijn te verzekeren. De voorwaarden hebben onder meer betrekking op de ziektepreventie.

3. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt tevens melding gemaakt van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. De

gemachtigde beaamde dat een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid niet nodig is en dat die vermelding kan worden weggelaten.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het koninklijk besluit van 27 april 2007 bevat nog verscheidene bepalingen waarin wordt verwezen naar de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’. Het is raadzaam om naar aanleiding van de thans ontworpen wijzigingen die bepalingen aan te passen teneinde te verwijzen naar de Codex.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op wat is uiteengezet in de opmerkingen 2 en 3, moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef het eerste streepje, dat verwijst naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, worden weggelaten, en moet in het tweede streepje meer precies worden verwezen naar artikel 17, § 2, *eerste lid, 1^o, 2^o en 5^o*, en § 3, en naar artikel 31, *eerste lid, en tweede lid, 5^o*, van de Codex.

Artikel 1

6. In het ontworpen artikel 2, § 1, zesde lid, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 (artikel 1 van het ontwerp) wordt gewag gemaakt van “het algemene indexcijfer van de consumptieprijzen”. Op de vraag welk indexcijfer precies wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De consumptieprijsindex (CPI) in België is een statistiek, opgesteld door StatBel (FOD Economie). Het gaat meer bepaald om een economische indicator, die tot hoofdtaak heeft op objectieve wijze de prijsevolutie in de tijd weer te geven van een korf van goederen en diensten die door de gezinnen worden aangekocht en als representatief voor hun verbruiksgewoonten worden beschouwd.

De wettelijke referentie is het KB van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ’s lands concurrentievermogen. Ik verwijs inzonderheid naar artikel 2. Dit verwijst minstens naar de CPI, hoewel het i.c. gaat om een negatieve interpretatie ervan.”

Het is raadzaam om uitdrukkelijk te verwijzen naar artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ‘ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ’s lands concurrentievermogen’. Bovendien moet in elk geval worden gepreciseerd of men de gezondheidsindex (artikel 2, § 1) of de afgevlakte gezondheidsindex (artikel 2, § 2) bedoelt.

7. Er kan worden aangenomen dat de loutere indexering van de betrokken retributies geen toetsing vergt aan het vereiste vervat in artikel 13 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: de dienstenrichtlijn), namelijk dat eventuele kosten voor de aanvragers in verband met hun aanvraag in het kader van een vergunningsprocedure redelijk zijn en evenredig met de kosten van de vergunningsprocedures in kwestie en de kosten van de procedures niet mogen overschrijden.

Artikel 2

8. Gevraagd om toelichting over de verenigbaarheid van de afwijking van de erkenningsvoorwaarden voor dierenasielen in het ontworpen artikel 7, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 (artikel 2, 1°, van het ontwerp) met de artikelen 10 en 16¹ van de dienstenrichtlijn, antwoordde de gemachtigde als volgt.

“Artikel 10:

De ontworpen voorwaarden voorwerp van voorliggend ontwerp:

- a. zijn niet-discriminatoire; 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;
- 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 dierenasielen 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.

¹ De ontworpen bepaling bevat immers geen verboden of aan evaluatie onderworpen eisen als bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de dienstenrichtlijn, zodat geen toetsing aan die bepalingen is vereist.

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 16 van de Dienstenrichtlijn:

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

Het ontwerp is conform artikel 16. Dezelfde voorwaarden die gelden voor inrichtingen uitgaande van personen gevestigd in Vlaanderen, gelden ook indien ze uitgaan van personen die gevestigd zijn in een andere lidstaat.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd.

9. Gevraagd om de ontworpen uitzondering, specifiek voor dierenasielen, inzake de minimumnormen voor de afmetingen van de verblijven van honden en katten te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, verwees de gemachtigde naar het gegeven dat dierenasielen, in tegenstelling tot andere erkende inrichtingen, geen controle hebben over de instroom aan dieren, dat ze vaak geen inzicht hebben in de medische voorgeschiedenis en gedragskenmerken van de opgevangen dieren en dat er meer nood is aan kleinere kooien voor kortstondige huisvesting, observatie of quarantaine van binnengekomen of zieke dieren.

Met die argumentatie kan worden ingestemd.

10. In de ontworpen bepaling wordt gewag gemaakt van de “bioveiligheidsredenen” en van “de veiligheid van het dier of de overige dieren”. De gemachtigde verduidelijkte die noties als volgt:

“De term ‘bioveiligheidsredenen’ heeft betrekking op de situatie van nieuw binnenkomende dieren. Nieuw binnenkomende dieren vormen met name een risico op vlak van bioveiligheid voor de andere aanwezige dieren. De infectie- en vaccinatiestatus van deze dieren is immers vaak onbekend. Mogelijks zijn zij drager van bepaalde infecties die pas tijdens hun verblijf tot uiting komen of hebben ze net zelf een slechte afweer waardoor ze vatbaarder zijn voor infecties die circuleren in een dierenasiel omgeving. Bijgevolg kunnen deze dieren best apart gehuisvest worden tot blijkt dat ze gezond zijn en bij de andere dieren kunnen geplaatst worden.

Hierbij tevens enkele voorbeelden die de zinsnede van ‘de veiligheid van het dier of de overige dieren’ wat meer duiden:

Het is mogelijk dat dieren omwille van medische redenen moeten geïmmobiliseerd worden waarbij ook hun veiligheid of die van de andere dieren moet gewaarborgd worden.

Voorbeelden:

- Een kat met een heupfractuur moet kleiner gehouden worden, zodat dit dier niet te veel beweegt en niet kan springen.
- Dieren die aan een infuus hangen kunnen zichzelf ophangen of het infuus lostrekken als ze te veel bewegingsruimte hebben.”

Artikel 3

11. Het toestaan van een uitzondering, specifiek voor dierenasielen, op de vaccinatieplicht als voorwaarde voor het verhandelen van katten, bij het ontworpen artikel 32, § 2, vierde lid, van het koninklijk besluit van 27 april 2007, moet eveneens kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel. De gemachtigde verklaarde dat vaccinatie tegen feline leucose bij kattenfokkers nog wel aangewezen is, onder meer omwille van de bescherming van jonge kittens, omdat het vaccin echt preventief werkt bij kittens die van aanvang nog niet besmet zijn, omdat katten in een fokkerij langduriger samenleven en omdat de economische waarde van de dieren er hoger is. In dierenpensions worden dieren niet verhandeld, zodat de uitzondering daar hoe dan ook niet relevant is. Handelszaken voor katten treden enkel als tussenpersoon op, zodat de verkoop er niet plaatsvindt en de vaccinatieplicht voor hen niet geldt. In vergelijking met andere vaccinaties stelde de gemachtigde dat feline leucose niet vaak voorkomt, dat het vaccinatieschema ervoor moeilijk verenigbaar is met overvolle asielen en dat de vaccins relatief duur zijn.

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE