RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.731/1
van 17 februari 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreservaten, wat betreft de toegang voor assistentiehonden’

‡LW-BHCWPBJAI-HAHDBUQ‡

Op 20 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreservaten, wat betreft de toegang voor assistentiehonden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 februari 2022.

*

‡LW-BHCWPBJAI-HAHDBUQ‡

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het ontwerp strekt ertoe artikel 3, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 ‘betreffende de toegankelijkheid van de bossen en de natuurreservaten’ aan te vullen met een punt 5°. Hiermee wordt in een bijkomende uitzondering voorzien op de verplichting om honden aan de leiband te houden en om de openbare wegen en de private wegen niet te verlaten in de natuurterreinen (meer bepaald de terreinen vermeld in artikel 12*septies*, § 1, eerste lid, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’) voor geattesteerde assistentiehonden in opleiding door gemachtigde assistentiehondenscholen.

2.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 12*septies*, § 4, eerste lid, 1° en 3°, van het Natuurdecreet dat luidt:

> “De Vlaamse Regering kan voor terreinen als vermeld in paragraaf 1, eerste lid, voor zover de natuurkwaliteit van het terrein niet wordt bedreigd en de vervulling van de verschillende functies niet wordt verhinderd en onder de voorwaarden die ze bepaalt, regels vaststellen voor:
>
> 1° het verlaten van de openbare en de private wegen in bepaalde zones of voor bepaalde activiteiten;
>
> (…)
>
> 3° het toelaten van huisdieren.”

Uit die bepaling moet worden afgeleid dat de Vlaamse Regering dergelijke uitzondering slechts kan toestaan voor zover de natuurkwaliteit van het terrein niet wordt bedreigd en de vervulling van de verschillende functies niet wordt verhinderd. Het is slechts in zoverre aan die decretale voorwaarde is voldaan, dat het ontwerp rechtsgrond kan vinden in artikel 12*septies*, § 4, eerste lid, 1° en 3°, van het Natuurdecreet.

In het bij de adviesaanvraag gevoegde advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad), gegeven op 20 mei 2021, worden vier redenen opgegeven waarom de ontworpen regeling volgens de Raad niet wenselijk is. Daarbij wordt onder meer verwezen naar de mogelijke schade aan de natuur door loslopende honden en aangegeven dat de ontworpen regeling, zeker in speciale beschermingszones, op gespannen voet zou kunnen staan met de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en met artikel 12*septies*, § 4, van het Natuurdecreet.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt een uitvoerige verantwoording geboden in het licht van het negatieve advies van de Minaraad waarbij er onder meer op wordt gewezen:

- dat het slechts gaat om een beperkt aantal honden die een hoge mate van gehoorzaamheid vertonen zodat er mag vanuit gegaan worden dat deze honden geen betekenisvolle schade zullen berokkenen aan de natuur;

- dat van de begeleiders van de assistentiehonden in opleiding wordt verwacht dat zij zich, net als eenieder, aan de algemene zorgplicht houden zoals beschreven in artikel 14 van het Natuurdecreet, en dus bijvoorbeeld in het broedseizoen de assistentiehonden in opleiding wel op de wegen houden;

‡LW-BHCWPBJAI-HAHDBUQ‡

- dat natuurgebieden onder de regeling "geïntegreerd beheer ten behoeve van het natuurbehoud" en bossen steeds krachtens artikel 12*septies*, § 2, van het Natuurdecreet en/of op basis van toegankelijkheidsregelingen kunnen worden afgesloten.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt evenwel dat ook bij de uitvoering van de regeling een duidelijke herkenbaarheid van de geviseerde assistentiehonden voor handhavers en andere gebruikers, enerzijds, en een nauw overleg en contact tussen opleiders van de geviseerde honden en de beheerders van de natuurgebieden, anderzijds, cruciaal zal zijn om te voorkomen dat de ontworpen regeling op gespannen voet staat met de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en met artikel 12*septies*, § 4, van het Natuurdecreet.

2.2. Zoals ook bevestigd werd door de gemachtigde, vindt het thans voorliggende ontwerp geen rechtsgrond in artikel 12*octies* van het Natuurdecreet.

Daarbij verduidelijkte de gemachtigde dat, hoewel het ontwerp niets verandert aan de toegankelijkheidsregeling, het handig leek om ook artikel 12*octies* van het Natuurdecreet aangaande de toegankelijkheidsregeling te vermelden als rechtsgrond omdat in een specifieke toegankelijkheidsregeling een beheerder immers ook kan beslissen om geen honden (ook geen assistentiehonden) toe te laten, of dat alle honden toch aangelijnd moeten zijn.

Aangezien het ontwerp aldus geen rechtsgrond vindt in artikel 12*octies* van het Natuurdecreet, dient de verwijzing ernaar in de rubriek "rechtsgronden" in de aanhef te worden geschrapt.

Wel verdient het aanbeveling om, mede in het licht van de opmerking *sub* 2.1, de overweging dat een beheerder in een specifieke toegankelijkheidsregeling alsnog kan beslissen om geen honden (ook geen assistentiehonden) toe te laten, of dat alle honden toch aangelijnd moeten zijn, op te nemen in de rubriek 'motivering' van de aanhef van het besluit.

VORMVEREISTEN

3. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verduidelijkte de gemachtigde dat het overleg overeenkomstig artikel 6, § 2, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' thans via schriftelijke procedure lopende is.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,[1] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

[1] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-BHCWPBJAI-HAHDBUQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De rubriek “rechtsgronden” van de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit. Bijgevolg dienen:

- het eerste en derde streepje te worden geschrapt;

- in het tweede streepje de woorden “artikel 12*septies* en 12*octies*” te worden vervangen door “artikel 12*septies*, § 4, eerste lid, 1° en 3°”.

5. In de rubriek “vormvereisten” van de aanhef dient bijkomend te worden gerefereerd aan het voormeld overleg.

6. In het derde streepje van de rubriek “vormvereisten” van de aanhef dient “artikel 84, § 1, eerste lid, 2°” te worden vervangen door “artikel 84, § 1, eerste lid, 1°”.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-BHCWPBJAI-HAHDBUQ‡