



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.339/3

van 3 juni 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 1 maart 2013 betreffende het welzijn van paarden en pony’s op kermissen’

Op 4 mei 2021 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 1 maart 2013 betreffende het welzijn van paarden en pony’s op kermissen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 2021.

*

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. Artikel 6ter van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’, zoals ingevoegd bij het decreet van 29 januari 2021¹, voorziet in een verbod om paardachtigen te gebruiken in een paardencarrousel, alsook in een verplichting voor de verantwoordelijke van een paardencarrousel om zich te registreren. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de procedure voor de registratie te bepalen, alsook de procedure en de voorwaarden om een premie toe te kennen aan de verantwoordelijke van een paardencarrousel.

Artikel 4 van het voormelde decreet van 29 januari 2021 is een autonome overgangsbepaling, die toelaat paardachtigen te gebruiken in een paardencarrousel tot en met 31 december 2022 door verantwoordelijken die op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum actief zijn in het Vlaamse Gewest² en die zich registreren uiterlijk op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat nadere regels ter uitvoering van de voormelde machtigingen, die worden geïntegreerd in het koninklijk besluit van 1 maart 2013 ‘betreffende het welzijn van paarden en pony’s op kermissen’, in afwachting van de opheffing van dat besluit na afloop van de zo-even geschetste uitdoofregeling.

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen artikel 22/1 (artikel 2 van het ontwerp) wordt geboden door artikel 6ter, derde lid, tweede zin, van de wet van 14 augustus 1986, dat de Vlaamse Regering machtigt om de procedure te bepalen voor de registratie, en door artikel 4, eerste lid, 1° en 2°, van het decreet van 29 januari 2021, dat de Vlaamse Regering machtigt om de datum te bepalen waarop de verantwoordelijken van een paardencarrousel actief moeten zijn in het Vlaamse Gewest en om de uiterste datum te bepalen waarop de verantwoordelijken zich moeten registreren, als voorwaarde om paardachtigen nog te mogen gebruiken in een paardencarrousel tot en met 31 december 2022.

¹ Decreet van het Vlaamse Gewest van 29 januari 2021 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft de invoering van een verbod op het gebruik van paardachtigen op kermissen en aanverwante evenementen’.

² Daartoe moet de verantwoordelijke van de paardencarrousel contracten kunnen voorleggen met gemeenten op het Vlaamse grondgebied waardoor aangetoond wordt dat hij zijn activiteiten uitbaatte gedurende de afgelopen 24 maanden.

De registratieverplichting wordt weliswaar op algemene en principiële wijze verwoord in artikel 6ter, derde lid, eerste zin, van de wet van 14 augustus 1986, maar gelezen in samenhang met het tweede lid ervan en met artikel 4 van het decreet van 29 januari 2021, moet de eerstgenoemde bepaling zo worden begrepen dat de registratie door de decreetgever enkel verplicht werd geacht voor de verantwoordelijken van een paardencarrousel die de exploitatie willen voortzetten door gebruik te maken van de uitdoofregeling waarin artikel 4 van het decreet van 29 januari 2021 voorziet.³ De gemachtigde verklaarde daaromtrent nog het volgende:

“Het doel van deze registratie is om controle mogelijk te maken door de dierenwelzijnsinspecteur die kan nagaan of de uitbater van een paardencarrousel aan de voorwaarden voldoet om dergelijke carrousel uit te baten tot een termijn die vervalt op 31 december 2022, namelijk reeds actief zijn en geregistreerd zijn.”

3.2. Het ontworpen artikel 22/2 (artikel 2 van het ontwerp) vindt rechtsgrond in artikel 6ter, vierde lid, van de wet van 14 augustus 1986, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de procedure en de voorwaarden te bepalen om een premie toe te kennen aan de verantwoordelijke van een paardencarrousel.

3.3. Artikel 3 van het ontwerp, dat voorziet in de opheffing, op 1 januari 2023,⁴ van het koninklijk besluit van 1 maart 2013, vindt rechtsgrond in artikel 6, § 2, van de wet van 14 augustus 1986, zijnde de rechtsgrond voor dat koninklijk besluit, gelezen in samenhang met artikel 6ter, tweede lid, van dezelfde wet, dat het gebruik van paardachtigen in een paardencarrousel verbiedt.

3.4. In zoverre artikel 4, eerste lid, van het ontwerp de datum van inwerkingtreding van het decreet van 29 januari 2021 bepaalt, vindt het rechtsgrond in artikel 5 van dat decreet.

VORMVEREISTEN

4. Het ontworpen artikel 22/2 regelt de premie die aan de verantwoordelijken van een paardencarrousel kan worden toegekend. Op de vraag of de ontworpen regeling werd aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Een aanmelding is niet vereist aangezien er geen sprake is van staatssteun.

Staatssteun wordt in art. 107, lid 1 van hetzelfde Verdrag gedefinieerd als zijnde: ‘steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt’.

Meer concreet:

Om te beoordelen of er sprake is van staatssteun, moet aan de volgende criteria worden getoetst, waarbij alle voorwaarden cumulatief moeten vervuld zijn:

³ Zie ook *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 485/1, 3 en 4.

⁴ Zie artikel 4, tweede lid, van het ontwerp.

1. de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
2. de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
3. deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
4. de maatregel is selectief;
5. de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Er wordt *in casu* niet aan al deze voorwaarden voldaan, met als gevolg dat er dus geen sprake is van staatssteun.

De premie heeft als doel als vergoeding te fungeren voor het stopzetten van de activiteiten waarbij de premie o.a. kan gebruikt worden als investering voor de aankoop van een nieuwe kermisattractie. De premie is hoe dan ook vrij te besteden. Gegeven dat het *in casu* om een lokaal gegeven gaat, het betreft immers slechts vier uitbaters van een paardencarrousel met activiteiten in het Vlaams Gewest die in aanmerking komen voor het aanvragen van de betrokken premie, zal de maatregel in geen geval de mededing van het handelsverkeer in de EU ongunstig beïnvloeden of dreigen te beïnvloeden.

Bovendien – volledig ondergeschikt – zouden we ook graag willen wijzen op de reguliere de-minimisverordening, nl. verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de de-minimissteun. Dit betekent dat overheden onder deze de-minimisverordening ondernemingen tot € 200.000,- aan steun kunnen verlenen zonder dat er sprake is van staatssteun. Dit bedrag geldt per onderneming over een periode van drie belastingjaren. Maatregelen die aan de de minimis-voorwaarden voldoen, worden geacht de handel tussen lidstaten niet te beïnvloeden.

Als gevolg hiervan kunnen de maatregelen vermeld in het decreet en het besluit sowieso niet gekwalificeerd worden als staatssteun.”

In advies 67.704/1/V van 6 augustus 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 29 januari 2021 heeft de Raad van State er al op gewezen dat de Europese staatssteunregels moeten worden gerespecteerd bij de nadere uitwerking van de premie.⁵ Anders dan de gemachtigde voorhoudt, is de maatregel selectief en valt het niet uit te sluiten dat het handelsverkeer tussen EU-lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. Aangezien noch uit artikel 6ter van de wet van 14 augustus 1986, noch uit het ontworpen artikel 22/2 blijkt dat de premie beperkt is tot een vergoeding die evenredig is aan de waarde van de activiteiten die worden stopgezet,⁶ en ook niet wordt uitgesloten dat de exploitatie van de paardencarrousel met behoud van de premie kan worden voortgezet buiten het Vlaamse Gewest,⁷ is een aanmelding als staatssteun wel degelijk

⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 485/1, 17 (opmerking 5 *in fine*).

⁶ Zie in dat verband uitvoeriger adv.RvS 67.159/3 van 4 mei 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2020 ‘tot regeling van de vergoeding bij de bedrijfsstopzetting en bedrijfsreconversie van de pelsdierhouderijen en de eenden- of ganzenhouderijen’, opmerkingen 4.1 en 4.2.

⁷ De gemachtigde stelde dat “ons dit juridisch niet mogelijk leek gelet op het territorialiteitsbeginsel”. De Raad van State ziet niet in hoe het territorialiteitsbeginsel zich zou verzetten tegen een dergelijke voorwaarde, aangezien het enkel gaat om een voorwaarde voor de toekenning van de premie door het Vlaamse Gewest en niet op het regelen van rechtsverhoudingen die buiten het Vlaamse Gewest gelokaliseerd zijn.

vereist, tenzij indien voldaan is aan de voorwaarden van een vrijstellingsregeling zoals de *de minimis*-verordening.⁸ Het staat aan de stellers van het ontwerp om dat laatste na te gaan.

ALGEMENE OPMERKING

5. De ontworpen artikelen worden ingevoegd in het koninklijk besluit van 1 maart 2013, maar de stellers van het ontwerp lijken daarbij uit het oog te hebben verloren dat de term “paardencarrousel” zoals gedefinieerd in artikel 6*ter*, eerste lid, 2°, van de wet van 14 augustus 1986 niet spoort met de term “ponycarrousel” zoals gedefinieerd in artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 1 maart 2013. Het belangrijkste verschil is dat in de eerste term “paardachtigen” (dus bijvoorbeeld ook ezels) worden gevisieerd en in de tweede term enkel “pony’s en paarden”. Dat betekent dat het koninklijk besluit van 1 maart 2013 een beperkter aantal diersoorten betreft dan het verbod op paardencarrousel in artikel 6*ter*, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 en de ermee verband houdende machtiging aan de Vlaamse Regering om de registratie- en de premieregeling uit te werken.

Het lijkt dan ook het meest voor de hand te liggen om de term “ponycarrousel” in het koninklijk besluit van 1 maart 2013 telkens te vervangen door de term “paardencarrousel”, veeleer dan de twee termen naast elkaar te hanteren zoals gebeurt door artikel 1 van het ontwerp. Het toepassingsgebied van de huidige regeling in het koninklijk besluit van 1 maart 2013 wordt daarmee verruimd, maar daartegen bestaat geen juridisch bezwaar.

Een andere mogelijkheid is om de twee termen te behouden, maar dan moet duidelijker tot uiting komen dat de nieuwe hoofdstukken IV/1 en IV/2 toepasselijk zijn op paardencarrousel en dat de hoofdstukken II, III en IV van toepassing zijn op ponycarrousel.

In beide gevallen moet het huidige artikel 1 van het koninklijk besluit van 1 maart 2013 worden aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De vermelding van de rechtsgrond in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef kan beter worden gepreciseerd door enerzijds te verwijzen naar artikel 6*ter*, derde lid, tweede zin, en vierde lid, van de wet van 14 augustus 1986 en anderzijds naar de artikelen 4, eerste lid, en 5, van het decreet van 29 januari 2021.

⁸ Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’.

Artikel 2

7. Overeenkomstig het ontworpen artikel 22/1, § 1, eerste lid, moeten de verantwoordelijken van een paardencarrousel actief zijn geweest⁹ in het Vlaamse Gewest op 1 januari 2021 om in aanmerking te komen voor de uitdoofregeling na registratie. Indien ze aan die voorwaarde voldoen, krijgen de verantwoordelijken de tijd tot 1 september 2021 om een registratieaanvraag in te dienen.

In de eerste plaats wordt met de scharnierdatum van 1 januari 2021 een datum gekozen die voorafgaat aan de datum van inwerkingtreding van het decreet van 29 januari 2021, zoals die wordt bepaald in artikel 4, eerste lid van het ontwerp. De verantwoordelijken van een paardencarrousel die pas na 1 januari 2021, maar voor de bekendmaking of zelfs de inwerkingtreding van het decreet van 29 januari 2021 beschouwd kunnen worden als actief te zijn geweest, worden uitgesloten van de registratie en van de uitdoofregeling. Zij komen ook niet in aanmerking voor de premie, gelet op hetgeen is bepaald in het ontworpen artikel 22/2, § 1, tweede lid.

In de tweede plaats wordt aan de verantwoordelijken die wel in aanmerking komen voor de registratie en de uitdoofregeling, een vrij aanzienlijke termijn gegund om zich te registreren en in afwachting hun activiteiten voort te zetten, terwijl de verantwoordelijken die niet in aanmerking komen, hun activiteiten moeten stopzetten vanaf de datum van inwerkingtreding van het decreet van 29 januari 2021.

De keuze van de twee voormelde datums moet kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel, rekening houdend met de zo-even aangehaalde bedenkingen. Indien dat niet mogelijk is, moeten die datums worden aangepast.

8. Overeenkomstig het ontworpen artikel 22/2, § 1, eerste lid, bedraagt de premie bedoeld in artikel 6ter, vierde lid, van de wet van 14 augustus 1986 60.000 euro. Het loutere feit dat men voldoet aan de voorwaarde om beschouwd te kunnen worden als actief te zijn geweest op 1 januari 2021 (zie daarover opmerking 7), volstaat om in aanmerking te komen voor de premie, zonder dat bijvoorbeeld wordt vereist dat men de exploitatie van de paardencarrousel zonder meer stopzet of investeert in een andere attractie (eventueel eerder dan 31 december 2022).

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Voor de kermisponyhouders die een nieuwe kermisattractie wensen uit te baten, zal de premie neerkomen op een soort van bedrijfsreconversievergoeding. Voor de kermisponyhouders die deze intentie daarentegen niet zouden hebben en in zijn geheel zouden wensen te stoppen met het uitbaten van een kermisattractie ten gevolge van het verbod op het uitbaten van een kermispaardencarrousel, zal de premie neerkomen op een soort van schadevergoeding.”

⁹ Zoals eerder vermeld moet de verantwoordelijke van de paardencarrousel daartoe contracten kunnen voorleggen met gemeenten op het Vlaamse grondgebied waardoor aangetoond wordt dat hij zijn activiteiten uitbaatte gedurende de afgelopen 24 maanden (artikel 4, tweede lid, van het decreet van 29 januari 2021).

Het gelijkheidsbeginsel impliceert ook dat onvergelykbare situaties verschillend moeten worden behandeld, tenzij indien voor de gelijke behandeling ervan een redelijke verantwoording bestaat. Het toekennen van eenzelfde premie aan alle verantwoordelijken die louter voldoen aan de voorwaarde om beschouwd te kunnen worden als actief te zijn geweest op 1 januari 2021, ongeacht of men de activiteiten onmiddellijk stopzet dan wel de activiteiten voortzet tot en met 31 december 2022 en ongeacht of men investeert in een nieuwe attractie, moet kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

9. In de ontworpen artikelen 22/1 en 22/2 is bepaald dat de registratieaanvraag en de premie-aanvraag worden ingediend door middel van een formulier waarvan de dienst bevoegd voor het dierenwelzijn het model op zijn website ter beschikking stelt. De gemachtigde gaf daarover de volgende toelichting:

“Het formulier zal enkel elementen bevatten die voortvloeien uit artikel 6ter van de wet, het decreet van 29 januari 2021 en het ontworpen besluit. Er zullen enkel elementen opgenomen worden die een onlosmakelijk geheel vormen met de elementen die reeds letterlijk in artikel 6ter van de wet, het decreet van 29 januari 2021 en het ontworpen besluit voorkomen. Het is niet de bedoeling om een verordenende bevoegdheid toe te kennen aan de Dienst.”

Met die verantwoording kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH