



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.802/3
van 2 maart 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de vergoeding voor de opvang van in beslag genomen dieren en de subsidiëring van de erkende dierenasielen’

Op 3 februari 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 ‘over de vergoeding voor de opvang van in beslag genomen dieren en de subsidiëring van de erkende dierenasielen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 februari 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 2 maart 2021.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering regelt de subsidiëring van erkende dierenasielen, alsook de vergoeding van erkende dierenasielen voor de opvang van in beslag genomen dieren. Het ontwerp bevat ook een bepaling met betrekking tot het verhalen van de kosten voor inbeslagneming van dieren op de verantwoordelijke.

Volgens artikel 11 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 februari 2021 (zie daarover opmerking 12).

RECHTSGROND

2. De artikelen 2 tot 7 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel *5bis*, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming van en het welzijn der dieren’.

Artikel 8 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 42, § 1, vijfde lid, van dezelfde wet en artikel 9 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 42, § 5, tweede en derde lid, van dezelfde wet. Deze bepalingen worden ingevoegd bij artikel 3 van het decreet van 29 januari 2021 ‘tot wijziging van artikel 5 en 42 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.

Artikel 10 van het ontwerp, dat de inwerkingtreding regelt van artikel 3 van het decreet van 29 januari 2021 op dezelfde dag als het te nemen besluit, vindt rechtsgrond in artikel 4 van hetzelfde decreet.

VORMVEREISTEN

3. Hoofdstuk 2 van het ontwerp regelt de subsidiëring van erkende dierenasielen, wat beschouwd zou kunnen worden als staatssteun. Op de vraag of het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De subsidieregeling voorwerp van het ontworpen besluit maakt geen staatssteun uit in de zin van artikel 108, derde lid VWEU, met als gevolg dat een aanmelding aan de Europese Commissie conform artikel 108, derde lid VWEU, dan ook niet vereist is.

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:

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. Zo wordt onder andere de steun niet verleend aan ondernemingen die een economische activiteit verrichten, maar wel aan vzw's die erkend zijn als dierenasielen. Dierenasielen worden conform artikel 1bis, 2° van het KB van 27 april 2007 'houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren' gedefinieerd als:

'Dierenasiel: al dan niet openbare instelling die beschikt over de gepaste uitrusting om onderdak en nodige zorgen te verschaffen aan verloren, achtergelaten, verwaarloosde, in beslag genomen of verbeurdverklarde dieren, met uitzondering van de inrichtingen die door de bevoegde overheid erkend zijn voor opvang van uitsluitend dieren die tot de inheemse fauna behoren;'. Noch vervalst de maatregel de mededinging in de EU of dreigt deze te leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU, noch is de maatregel selectief, maar betreft deze een gehele sector (itt het toekennen van een voordeel aan een specifieke onderneming). Volledigheidshalve kan ook gewezen worden op het artikel 20 van het KB van 27 april 2007 dat het volgende bepaalt:

'Art. 20. § 1. De hoofdactiviteit van een dierenasiel moet zijn de opvang van verloren, achtergelaten, verwaarloosde, in beslag genomen of verbeurdverklarde dieren. Het asiel tracht, in de mate van het mogelijke, de dieren die hiervoor in aanmerking komen te plaatsen en waakt erover het verblijf van de opgevangen dieren niet nodeloos te verlengen. Het fokken, het aankopen, het invoeren of aanvoeren uit een ander land en het verkopen van dieren door een asiel zijn verboden.'

Overeenkomstig artikel 3, 3, van de wet van 14 augustus 1986 is een dierenasiel een "al dan niet openbare instelling die beschikt over de gepaste inrichting om onderdak en nodige zorgen te verschaffen aan verloren, achtergelaten, verwaarloosde, in beslag genomen of verbeurdverklarde dieren". Overeenkomstig artikel 20 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 'houdende erkenningvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren' geldt als een van de erkenningsvoorwaarden voor dierenasielen (en dus als voorwaarde voor de ontworpen subsidies) het volgende:

"De hoofdactiviteit van een dierenasiel moet zijn de opvang van verloren, achtergelaten, verwaarloosde, in beslag genomen of verbeurdverklarde dieren. Het asiel tracht, in de mate van het mogelijke, de dieren die hiervoor in aanmerking komen te plaatsen en waakt erover het verblijf van de opgevangen dieren niet nodeloos te verlengen. *Het fokken, het aankopen, het invoeren of aanvoeren uit een ander land en het verkopen van dieren door een asiel zijn verboden.*" (cursivering aangebracht)

Er kan dan ook worden ingestemd met die zienswijze van de gemachtigde dat de activiteiten van erkende dierenasielen beschouwd kunnen worden als niet-economische diensten van algemeen belang, zodat geen aanmelding als staatssteun is vereist.

ALGEMENE OPMERKING

4. Artikel 8, § 1, tweede lid, van het ontwerp machtigt de Vlaamse minister bevoegd voor het dierenwelzijn (hierna: de minister) om het bedrag te bepalen van de vergoeding voor de opvang van dieren en de kosten die verbonden zijn aan de opvang. Overeenkomstig artikel 9, eerste lid, bepaalt de minister de tarieven op grond waarvan de door de Vlaamse Regering aangewezen dienst die bevoegd is voor het dierenwelzijn¹ (hierna: de dienst) op de verantwoordelijke van de dieren de kosten verhaalt met betrekking tot de inbeslagneming, de opvang, de bestemming en de eventuele vernietiging van de dieren.

Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

In beide gevallen gaat het om de subdelegatie van een machtiging, bij artikel 42, § 1, vijfde lid, en § 5, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986, aan de Vlaamse Regering voor het bepalen van het bedrag of de tarieven van de vergoeding. Die subdelegatie is enkel toelaatbaar indien in het ontwerp zelf de elementen worden bepaald waarop dat bedrag of die tarieven gesteund moeten zijn, zodat de nadere uitwerking van die elementen aan de minister kan worden overgelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Aangezien het verhalen van de kosten, zoals geregeld bij artikel 9 van het ontwerp, een ruimere draagwijdte heeft dan enkel de kosten voor de opvang door erkende dierenasielen,² moet het opschrift worden aangevuld, bijvoorbeeld door te vermelden dat ook het verhalen op de verantwoordelijke van kosten voor de inbeslagneming van dieren wordt geregeld.

Aanhef

6. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef kan beter meer precies worden verwezen naar de rechtsgrondbepalingen die worden vermeld in opmerking 2.

7. De verwijzing naar het advies van de Inspectie van Financiën in de rubriek ‘Vormvereisten’ moet worden weggelaten.³

¹ Zie de definitie in artikel 3, 23, van de wet van 14 augustus 1986.

² Zie immers de verwijzing, in artikel 42, § 5, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 en in artikel 9, eerste lid, van het ontwerp, naar artikel 42, §§ 1, 2 en 4, van de voormelde wet.

³ Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 80, 4°, b).

Artikel 2

8. In artikel 2, § 2, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een indexeringsindex volgens de gezondheidsindex. Volgens de gemachtigde wordt daarmee de afgevlakte gezondheidsindex bedoeld, zoals vermeld in artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ‘ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ’s lands concurrentievermogen’. Dit kan beter met zoveel woorden worden bepaald.

Artikel 6

9. Overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van het ontwerp gebruikt het erkende dierenasiel voor de subsidieaanvraag het formulier dat de dienst op zijn website ter beschikking stelt.

De gemachtigde verklaarde dat dat formulier enkel de elementen zal bevatten die voortvloeien uit het ontworpen besluit en elementen die een onlosmakelijk geheel vormen met deze elementen. Onder dat voorbehoud rijst geen bezwaar tegen deze impliciete delegatie aan de dienst om dat formulier vast te stellen.

Die opmerking geldt eveneens voor artikel 8, § 2, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 7

10. In artikel 7 van het ontwerp worden een aantal gevallen bepaald waarin de subsidie geheel of gedeeltelijk kan worden teruggevorderd. Op de vraag of het de bedoeling is om daarmee af te wijken van de gevallen van terugvordering die worden opgesomd in artikel 13 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’, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het is niet de bedoeling om af te wijken van artikel 13 van de wet van 16 mei 2003. Het gaat om een aanvulling of verdere specificering op de wet in kwestie. Er worden bijkomende situaties vermeld waarbij een subsidie volledig of gedeeltelijk kan worden teruggevorderd. Punt 3 van artikel 7 kan desgevallend geschrapt worden, aangezien dit om een specificering gaat van het punt 2° van artikel 13 van de wet in kwestie.”

Het Vlaamse Gewest kan inderdaad in bijkomende gevallen van terugvordering voorzien. Artikel 7, 3°, van het ontwerp lijkt dan weer een overbodige herhaling van artikel 13, eerste lid, 2°, van de voormelde wet en kan beter worden weggelaten. Om geen twijfel te laten bestaan over de verhouding tussen artikel 7 van het ontwerp en de voormelde wetsbepaling kan de ontworpen bepaling het best aanvangen met de woorden “Onder voorbehoud van artikel 13 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, (...)”

Artikel 8

11. In artikel 8, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt in plaats van “maakt (...) aanspraak op” beter geschreven “heeft (...) recht op”, aangezien uit artikel 42, § 1, vierde lid, van de wet van 14 augustus 1986 duidelijk blijkt dat de vergoeding van het erkende dierenasiel voor de kosten verbonden aan de opvang van dieren een subjectief recht is voor het dierenasiel, veeleer dan een mogelijkheid.

Artikel 11

12. Overeenkomstig artikel 11 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op 1 februari 2021. De gemachtigde verklaarde dat het niet de bedoeling is om terugwerkende kracht te verlenen aan het te nemen besluit:

“Het is zeker niet de bedoeling om de datum van 1 februari 2021 te behouden. De datum zal naar aanleiding van de definitieve goedkeuring aangepast worden. Het BVR zal enkel naar de toekomst toe in werking treden.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH