

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.043 van 28 juni 2012
in de zaak A. 197.496/VII-38.342.**

In zake : de BVBA VEVAR
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan Surmont
 kantoor houdend te 2300 Turnhout
 de Merodelei 112
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
 de Vlaamse regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jaak Fransen
 kantoor houdend te 3900 Overpelt
 Burgemeester Van Lindtstraat 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 augustus 2010, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Agentschap voor Landbouw en Visserij van 24 juni 2010 waarbij aan de verzoekende partij de gevraagde VLIF-steun wordt geweigerd voor het bouwen van een vleesvarkensstal met biggenplaatsen voor een investeringsbedrag van 800.000 euro en de beslissing van het Agentschap voor Landbouw en Visserij van 24 juni 2010 waarbij aan verzoekende partij de gevraagde steun wordt geweigerd voor het bouwen van een zeugenstal voor een investeringsbedrag van 400.000 euro.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 mei 2012.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Leen Smouts, die loco advocaat Jan Surmont verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jaak Fransen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verzoekende partij dient een aanvraag in om tussenkomst van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (hierna: VLIF) voor de nieuwbouw van

een vleesvarkensstal met biggenplaatsen met als netto-investeringsbedrag 1.000.000 euro. Het eerste luik van de aanvraag dateert van 5 februari 2009. Het tweede luik dateert van 31 juli 2009 en verduidelijkt dat de investering wordt opgesplitst in 730.000 euro voor een vleesvarkens- en biggenstal en 70.000 euro voor een luchtwasser.

4. Vervolgens dient zij een tweede verzoek om VLIF-steun in. Met een eerste luik, van 17 augustus 2009, wordt de tussenkomst gevraagd voor de bouw van een zeugenhouderij met als netto-investeringsbedrag 400.000 euro. Een tweede luik dateert van 24 augustus 2009 en verduidelijkt dat de investering wordt opgesplitst in 360.000 euro voor een zeugenstal en 40.000 euro voor een luchtwasser.

5. Op 24 juni 2010 weigert het Agentschap voor Landbouw en Visserij (hierna: het Agentschap) de aanvraag van 5 februari 2009. Het Agentschap overweegt :

"De bouw van de ammoniakemissie-arme vleesvarkensstal wordt niet gesubsidieerd omdat de zaakvoerder van de vennootschap 'VEVAR' gedomicilieerd is in Nederland.

De zaakvoerders van de vennootschap moeten in België gedomicilieerd zijn om op een normale manier de voorwaarden gesteld aan het verkrijgen van steun permanent te kunnen controleren".

Dit is de eerste bestreden beslissing.

6. Op 24 juni 2010 weigert het Agentschap de aanvraag van 17 augustus 2009 op grond van een gelijkaardige motivering.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

7. In antwoord op een vraag om inlichtingen en herziening van de twee bestreden beslissingen antwoordt het Agentschap bij brief van 13 augustus 2010 :

"De ongunstige beslissing is het gevolg van het feit dat de zaakvoerder van de aanvragende vennootschap niet in België is gedomicilieerd. Deze voorwaarde staat beschreven in de ministeriële omzendbrief 42a, waarin op blz. 4 onder punt 1.6 (Ligging van de bedrijfszetel/domiciliëring) het volgende wordt gesteld: 'De landbouwers of de beherende vennoten, zaakvoerders, bestuurders of gedelegeerde bestuurders van de vennootschap moeten in België gedomicilieerd zijn om op een normale manier de voorwaarden, gesteld aan het verkrijgen van steun, permanent te kunnen controleren.' Aangezien de zaakvoerder van de vennootschap VEVAR BVBA niet in België is gedomicilieerd, komt de vennootschap niet in aanmerking voor VLIF-steun.

Het VLIF past deze werkwijze toe, zoals aangegeven in omzendbrief 42a, om de wettelijke bepalingen die vervat zijn in de Besluiten te kunnen uitvoeren".

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

8. Ambtshalve wordt in het auditoraatsverslag gesteld dat de Raad van State zonder rechtsmacht is om kennis te nemen van het beroep tot nietigverklaring omdat het in wezen betrekking heeft op een geschil over een subjectief recht, namelijk het recht op steun aan de investeringen en de installatie in de landbouw.

Standpunten van de partijen

9.1. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat zij zich op dit punt gedraagt naar de wijsheid van de Raad van State. Ter terechtzitting deelt zij mee dat de rechtbank van eerste aanleg te Brussel zich bij vonnis van 19 december 2011 zonder rechtsmacht heeft verklaard. Tegen dit vonnis werd hoger beroep aangetekend. Op verzoek van de Raad van State legt de verzoekende partij een afschrift over van dit vonnis.

9.2. De verwerende partij betoogt dat zij wel degelijk over enige discretionaire bevoegdheid beschikt. Zij verwijst daarvoor naar het besluit van de Vlaamse regering van 24 november 2000 betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de landbouw, waarin volgens haar nergens "uitdrukkelijk

sprake (is) van een absoluut en vaststaand recht op subsidies bij het voldoen aan de voorwaarden". Een letterlijke lezing leert integendeel volgens de verwerende partij dat steun "kan" worden toegekend. Zo ook bepaalt artikel 12, § 3, van het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994: "Het Fonds kan tegemoetkomingen verlenen aan land- en tuinbouwers". De verwerende partij besluit dat de aanvrager vooreerst moet aantonen te voldoen aan de stringente voorwaarden, en dat het vervolgens nog steeds aan de VLIF-instanties is om te beslissen al dan niet steun toe te kennen, "zelfs wanneer de condities zijn vervuld". Zij wijst er tevens op dat in het auditorsverslag in een andere zaak, de ambtshalve exceptie niet werd opgeworpen.

Beoordeling

10. Overeenkomstig de artikelen 144 en 145 GW zijn de hoven en rechtbanken uitsluitend of in beginsel bevoegd om kennis te nemen van geschillen over subjectieve rechten.

Het bestaan van een geschil over een subjectief recht met betrekking tot handelingen van de overheid veronderstelt dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht aan het bestuur oplegt. Opdat een partij zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid op een dergelijk recht zou kunnen beroepen, dient de bevoegdheid van die overheid gebonden te zijn of dient de overheid reeds het bestaan van een recht te hebben vastgesteld.

De Raad van State is enkel bevoegd wanneer de bestreden beslissing een constitutionele beslissing is waarbij de overheid gebruik heeft gemaakt van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Hij is zonder rechtsmacht als het gaat om een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor hij zich kan beroepen op een welbepaald recht.

11. Op grond van artikel 12 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 wordt een Vlaams Landbouwinvesteringsfonds opgericht. Het VLIF kan, teneinde verrichtingen te ondersteunen die de structuur van de land- en tuinbouwbedrijven verbeteren, hun rendabiliteit verzekeren en opvoeren, de kostprijzen verminderen of die de diversificatie van de landbouwactiviteiten en landbouwproducten bevorderen, of die de landbouw met verbrede doelstellingen bevorderen, of die de omschakeling naar duurzame landbouw bevorderen, of die de economische activiteiten van de dienstverlenende, de begeleidende, de toeleverende, de afzet en de primaire verwerkende sector van land- en tuinbouw helpen bevorderen, tegemoetkomingen verlenen aan onder meer land- en tuinbouwers en hun vennootschappen, binnen het totale voorziene budget van het VLIF.

12. De voorwaarden om de betrokken steun te ontvangen zijn op gedetailleerde wijze vastgesteld in de regelgeving.

Artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 november 2000 betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de landbouw, dat de VLIF-steun regelt voor aanvragen vanaf 1 januari 2000, luidde op het moment van de aanvragen en de bestreden beslissingen als volgt:

"De landbouwer die een landbouwbedrijf exploiteert waarvan kan worden aangetoond dat het levensvatbaar is en dat het voldoet aan minimumnormen op het gebied van leefmilieu, hygiëne en dierenwelzijn en waar de productie zo georganiseerd wordt dat een positief resultaat gerealiseerd wordt ten opzichte van die minimumnormen, kan de investeringssteun genieten die in aanmerking komt voor de financiering uit het (Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)), uitgezonderd de consumentencoöperatie of de sociale instelling.

De natuurlijke persoon landbouwer, de beherende vennoot, zaakvoerder, bestuurder of gedelegeerd bestuurder met de kwalificatie landbouwer of de bestuurder landbouwer van de sociale instelling of de consumentencoöperatie moet over voldoende vakbekwaamheid en deskundigheid beschikken.

Een economisch levensvatbaar landbouwbedrijf is een landbouwbedrijf dat na de investeringen een arbeidsinkomen per VAK verschaft hoger dan het in artikel 5 bedoelde referentie-inkomen.

De landbouwer stelt voor zijn bedrijf een bedrijfsplan op dat beantwoordt aan de in artikel 5 vastgestelde voorwaarden.

Bovendien verbindt hij er zich toe een bedrijfseconomische boekhouding bij te houden.

De Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, bepaalt de voorwaarden inzake vakbekwaamheid en deskundigheid, de criteria waaraan de bedrijfseconomische boekhouding moet voldoen en de eventueel bijkomende normen in het kader van de steunverlening op het vlak van leefmilieu, hygiëne, dierenwelzijn en ruimtelijke ordening".

De landbouwer die van de investeringssteun bedoeld in artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering, wenst te genieten, dient daartoe een aanvraag in bij het VLIF. Artikel 28 van het besluit van de Vlaamse regering stelde bovendien nog het volgende:

"Met betrekking tot de steunverlening, bedoeld in artikelen 6, 12, 14, 17, 19 en 21 stelt de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, de voorwaarden en de modaliteiten van de rentetoelage en/of investeringspremie vast, de duur van de waarborg en eventueel de in aanmerking te nemen minimum- en maximuminvesteringskosten en de gevallen en de mate waarin het equivalent van de steun geheel of gedeeltelijk onder de vorm van uitgestelde aflossingen mag toegekend worden.

(...)

De Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, bepaalt de criteria waaraan de bedrijfseconomische boekhouding moet voldoen".

Het ministerieel besluit van 24 november 2000 betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de landbouw bevat de modaliteiten en de specifieke voorwaarden voor de toekenning van VLIF-steun, waaronder onder meer de vereiste vakbekwaamheid, de bepalingen inzake het verplicht bijhouden van een bedrijfseconomische boekhouding, en de minimumnormen inzake leefmilieu, hygiëne en dierenwelzijn.

Art. 1.1 van dat besluit stelt dat de aanvrager : "een diploma of een getuigschrift voorlegt van een basisopleiding inzake landbouw, tuinbouw of aanverwant op het niveau hoger secundair, hoger niet-universitair of universitair onderwijs". De verwerende partij moet hier dus enkel vaststellen of de aanvrager beschikt over het juiste diploma of getuigschrift en beschikt ter zake niet over een discretionaire bevoegdheid.

Art. 1.2 bepaalt een periode van twee jaar en art. 1.5 een periode van tien jaar waarin de aanvrager zich moeten hebben toegelegd op de landbouw- of tuinbouwproductie. Hier is evenmin een opportuniteitsbeoordeling mogelijk. De overheid moet enkel vaststellen of de aanvrager zich lang genoeg heeft beziggehouden met het 'landbouwbedrijf' of 'tuinbouwbedrijf'.

Artikel 1.3 van datzelfde besluit heeft het over "een diploma of een getuigschrift (...) van een basisopleiding, in voorkomend geval aangevuld met ervaring, die door de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid tenminste als gelijkwaardig met één van bovenvermelde niveaus wordt erkend". Het feit dat het aan de minister toekomt een diploma als gelijkwaardig te erkennen, kan niet wordt gelijkgesteld met een opportuniteitsbeoordeling. Wanneer de aanvrager beschikt over een diploma of getuigschrift, dat door de minister is erkend als van gelijke waarde, dan is de vakbekwaamheid en deskundigheid aangetoond. Er is ter zake geen "beoordelingsmarge" wat betreft de effectieve toekenning van VLIF-steun.

13. Ten tijde van de bestreden beslissingen bepaalde artikel 16 van het ministerieel besluit van 24 november 2000 onder meer:

"De in artikel 28 verwijzend naar de artikelen 6, 12, 17, 19 en 21 van hetzelfde besluit van de Vlaamse regering bedoelde modaliteiten van de rentetoelage en/of investeringspremie, de eraan verbonden voorwaarden, de duur van de waarborg evenals de gevallen waarin het equivalent van de steun geheel of gedeeltelijk onder de vorm van uitgestelde aflossingen mag toegekend worden maken het voorwerp uit van bijlage 4".

Hieruit volgt dat wie aan de voorwaarden voldoet voor de toekenning van VLIF-steun een subjectief recht heeft op deze steun en dat de verwerende partij ter zake geen discretionaire bevoegdheid meer heeft en ertoe is gehouden de steun toe te kennen, althans wanneer vaststaat dat de voorwaarden in het voornoemde besluit van de Vlaamse regering en in dit ministerieel besluit zijn nageleefd.

Ten tijde van de bestreden beslissing werd in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 24 november 2000 bepaald dat investeringen van groep 1, 40 % steun kregen, investeringen van groep 2, 30 %, investeringen van groep 3, 20 % en investeringen van groep 1, 10 %. De omvang van de toe te kennen steun ligt dus objectief vast in de regelgeving en hangt bijgevolg niet af van een discretionaire beoordeling door de verwerende partij.

De omzendbrief 28a van 26 maart 2001 betreffende het verkrijgen van VLIF-steun door de land- en tuinbouwproducenten in het kader van de gewijzigde regelgeving schrijft voor dat de landbouwer in een bedrijfsplan moet aantonen dat de investeringen gerechtvaardigd zijn in het licht van de toestand en van de structuur van zijn bedrijf en dat het uitvoeren van de investeringen zal leiden tot een duurzame verbetering van deze toestand. Het omschrijft eveneens de daartoe te hanteren beoordelingscriteria. Hier is evenmin sprake van een opportuniteitsbeoordeling, maar enkel van de beoordeling of aan de voorwaarden van artikelen 4 en 5 van het besluit van de Vlaamse regering is voldaan.

14. Het vaststellen of aan de voorwaarden voor het verkrijgen van steun is voldaan, is geen opportuniteits- of beleidsbeoordeling. De justitiële rechter kan vaststellen dat de voorwaarden voor het verlenen van steun al dan niet zijn vervuld. Hij beschikt dus over alle middelen om over het bestaan en de omvang van het recht van de verzoekende partij uitspraak te doen. Aangezien de wet de bevoegdheid om uitspraak te doen over de beslissing om de VLIF-subsidies al dan niet toe te kennen niet aan de justitiële rechtbanken heeft onttrokken, is de Raad van State zonder rechtsmacht.

15. Het hulpwerkwoord 'kan' in de betrokken regelgeving doet geen afbreuk aan de vaststelling dat indien voldaan is aan de gestelde voorwaarden, de aanvrager een subjectief recht verwerft op de subsidie. Het gebruik van dat hulpwerkwoord geeft enkel aan dat de werkelijke uitbetaling van de tegemoetkoming afhankelijk is van de kredieten die daartoe op de begroting van

het Vlaamse Gewest worden ingeschreven.

16. Indien het vereiste voor de zaakvoerder van de verzoekende partij om in België te zijn gedomicilieerd, zou kunnen worden afgeleid uit de bestaande regelgeving, is de verwerende partij daardoor gebonden en is er dan ook geen sprake van een discretionaire bevoegdheid. Indien het vereiste niet kan worden afgeleid uit de bestaande regelgeving, heeft de verwerende partij ten onrechte een voorwaarde toegevoegd aan die regelgeving en behoort het aan de burgerlijke rechter om dit vast te stellen.

17. De Raad van State is bijgevolg zonder rechtsmacht om van het beroep tot nietigverklaring kennis te nemen.

18. In de gegeven omstandigheden past het de kosten ten laste te leggen van de verwerende partij, aangezien zij in de bestreden beslissing ten onrechte heeft gesteld dat het eindberoep diende te worden ingeleid bij de Raad van State.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig juni tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin