



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.593/3
van 16 januari 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 1, 3 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 tot het verlenen van steun met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor deelname aan Europees erkende voedselkwaliteitsregelingen en voor bijhorende afzetbevorderingsacties’

Op 18 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 1, 3 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 tot het verlenen van steun met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor deelname aan Europees erkende voedselkwaliteitsregelingen en voor bijhorende afzetbevorderingsacties’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 januari 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 januari 2013.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe enkele wijzigingen aan te brengen in de artikelen 1, 3 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 ‘tot het verlenen van steun met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor deelname aan Europees erkende voedselkwaliteitsregelingen en voor bijhorende afzetbevorderingsacties’.

In de eerste plaats wordt de term ‘contract’ vervangen door het woord ‘overeenkomst’, zowel in artikel 1, 12° (artikel 1 van het ontwerp), als in artikel 3, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 (artikel 2, 1°, van het ontwerp).

In de tweede plaats wordt een bijkomende voorwaarde ingevoerd voor de steun bedoeld in afdeling 1 van hoofdstuk 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011, namelijk de eis dat de steunaanvrager beschikt over “minstens een maatschappelijke zetel en minstens één actieve exploitatie” in het Vlaamse Gewest (artikel 2, 2°, van het ontwerp). Eenzelfde voorwaarde wordt ingevoerd wat de steun bedoeld in afdeling 2 van hoofdstuk 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 betreft, door het toevoegen van een punt 3° in artikel 8 (artikel 3, 2°, van het ontwerp).

In de derde plaats wordt de datum waarop de steunaanvragen bedoeld in artikel 3 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 moeten worden ingediend, gewijzigd van 30 juni naar “de uiterste indieningsdatum van de verzamelaanvraag”. Dat gebeurt door wijziging van artikel 3, 2° (artikel 2, 1°, van het ontwerp), en artikel 8, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 (artikel 3, 1° van het ontwerp). In de praktijk komt dat neer op een vervroeging van de deadline tot 21 april.¹

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in de eerste plaats gezocht in de artikelen 3, 5 en 7 van het decreet van 3 maart 2004 ‘inzake de subsidiëring van meer duurzame landbouwproductiemethoden en de erkenning van centra voor meer duurzame landbouw’.

¹ Zie artikel 4, § 2, van het ministerieel besluit van 19 augustus 2009 ‘tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden voor wat betreft de uitvoering van de gedeelde bevoegdheden met het oog op de inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’.

3.1. De steunmaatregelen die in de te wijzigen bepalingen aan de orde zijn, vallen binnen het toepassingsgebied van artikel 3, § 1, 1°, van het decreet van 3 maart 2004. Dat artikel bevat echter geen delegatie aan de Vlaamse Regering, zodat er geen rechtsgrond aan kan worden ontleend.

3.2. Daarentegen bevatten de artikelen 5 (bepalen van subsidievoorwaarden) en 7 (controle en sancties) wel delegaties aan de Vlaamse Regering.

3.2.1. Artikel 7 van het decreet van 3 maart 2004 handelt over de controle en de sancties, terwijl geen van de bepalingen van het ontwerp daarop betrekking hebben. Ook in dat artikel kan derhalve geen rechtsgrond worden gevonden.

3.2.2. Bij artikel 5 van het decreet van 3 maart 2004 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden voor subsidiëring te bepalen, zowel van de steunmaatregelen als van de centra voor duurzame landbouw.² Dat artikel strekt het ontworpen besluit dan ook tot rechtsgrond.

4. Daarnaast wordt in het vijfde lid van de aanhef ook verwezen naar de artikelen 3, §§ 1 tot 3, en 4, § 1, tweede lid, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’. Het is evenwel niet duidelijk in welk opzicht die bepalingen rechtsgrond zouden kunnen vormen. In de aanhef dient het vijfde lid dan ook te worden geschrapt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, zal de aanhef dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

6. In het zesde lid van de aanhef wordt melding gemaakt van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 ‘houdende bepalingen tot inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’, en wordt meer bepaald verwezen naar artikel 4, § 1, derde lid, van dat besluit, dat betrekking heeft op de verzamelaanvraag en is

² Op het eerste gezicht wekt artikel 4 van het decreet van 3 maart 2004 de indruk dat de steun bedoeld in artikel 3 in de eerste plaats moet worden geïmplementeerd door centra, en geen betrekking kan hebben op individuele producenten. Bij de bespreking van artikel 5 in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat tot het decreet van 3 maart 2004 heeft geleid, wordt echter uitdrukkelijk gesteld dat zowel de steunmaatregelen als de centra voor duurzame landbouw gesubsidieerd kunnen worden (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 1885/1, 6). Verder blijkt uit de memorie van toelichting de bedoeling om “voor bepaalde van de in [het] decreet vermelde acties (...) bepaalde taken [te] laten uitvoeren door centra die hiervoor worden erkend door de bevoegde minister” (*ibid.*, 4). Het doel hiervan is “om de taak van de overheid minder te belasten met administratieve elementen”, terwijl “het betrekken van derden in de uitvoering van deze beleidsprioriteiten [wordt gezien als] een positief element om te komen tot het welslagen van de maatregel” (*ibid.*, 5).

ingevoegd bij artikel 23 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011. Het nut van die verwijzing is echter onduidelijk, zodat dit lid beter wordt weggelaten uit de aanhef.

Artikelen 2 en 3

7. De nieuwe subsidievoorwaarde dat men in het Vlaams Gewest “over minstens een maatschappelijke zetel en minstens één actieve exploitatie als vermeld in artikel 2, 9°, van het decreet van 22 december 2006”³ moet beschikken (artikelen 2, 2°, en 3, 2°, van het ontwerp: ontworpen artikelen 3, 3°, en 8, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011), komt neer op een beperking van het recht van vestiging. Het sluit immers buitenlandse ondernemingen, zelfs al beschikken ze in het Vlaamse Gewest over een uitbating, uit van de steunregeling. Vanuit het standpunt van het Europees recht gaat het derhalve om een maatregel met gevolgen voor de vrijheid van vestiging, zodat de verenigbaarheid van de voorwaarde met artikel 49 van het verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (VWEU) moet worden onderzocht.⁴⁻⁵

8. Daarover om uitleg verzocht, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Er wordt hier geen vestigingsvoorwaarde opgenomen in die zin dat we bepalen wie zich hier mag vestigen. Bedoeling van deze voorwaarde is het territoriaal aanknopingspunt van de subsidiedoelgroep duidelijk te stellen. We stellen enkel duidelijk wie in aanmerking komt voor deze steunmaatregelen.

Bedrijven die bijvoorbeeld enkel een maatschappelijke zetel in het Vlaamse Gewest hebben, maar verder geen biologische gronden noch exploitaties bezitten of beheren in het Vlaamse Gewest, komen niet in aanmerking voor deze subsidie.”

De vrijheid van vestiging kan bij ontbreken van communautaire harmonisatiemaatregelen echter worden beperkt door nationale regelingen die zijn gerechtvaardigd door de in artikel 52, lid 1, van het VWEU genoemde redenen of door dwingende redenen van algemeen belang, de zogenaamde *rule of reason*.⁶

³ In artikel 2, 9°, van het decreet van 22 december 2006 wordt “exploitatie” omschreven als “de uitbating van een geheel van activiteiten en bijbehorende infrastructuur door een welbepaalde exploitant en op een welbepaalde locatie, met inbegrip van de door de exploitant in gebruik zijnde landbouwgronden”.

⁴ Voor enkele recente voorbeelden, zie: HvJ 15 september 2011, C-347/09, *Dickinger en Ömer* (onmogelijkheid voor een kapitaalvennootschap om een kansspelmonopolie te verwerven zonder maatschappelijke zetel op het grondgebied van het monopolie); HvJ 6 september 2012, C-380/11, *DI. VI. Finanziaria di Diego della Valle & C. SapA v. Administration des contributions en matière d’impôts* (verlies van een belastingvoordeel na de verplaatsing van de maatschappelijke zetel).

⁵ Die opmerking geldt *mutatis mutandis* binnen de Belgische economische unie. De gewesten dienen immers, overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, hun bevoegdheden uit te oefenen met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen. De beginselen van het EU-recht inzake vrij verkeer gelden derhalve ook binnen de Belgische economische unie.

⁶ HvJ 14 oktober 2004, C-299/02, *Commissie v. Nederland*, § 17; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, London, Sweet & Maxwell, 2011, 238 e.v.

Het Europees landbouwbeleid is weliswaar sterk geharmoniseerd, maar de hier aan de orde zijnde vestigingvoorwaarde is niet opgelegd door een harmonisatiemaatregel.

Uit de verduidelijking van de gemachtigde blijkt dat het de bedoeling is om het territoriale toepassingsgebied af te bakenen. Vanuit dat perspectief kan de eis worden aanvaard dat er minstens één actieve exploitatie moet zijn in het Vlaamse Gewest, nu die bepaling inderdaad ervoor zorgt dat de steun enkel wordt verleend voor landbouwactiviteiten die plaatsvinden op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Dat spoort met de logica van de steunverlening in het kader van de gemeenschappelijke marktordening, waarbij een bepaalde activiteit uiteraard slechts door één overheid kan worden gesubsidieerd.

De bezorgdheid om het territoriale toepassingsgebied af te bakenen verklaart echter niet waarom daarenboven een maatschappelijke zetel vereist is in het Vlaamse Gewest. Die tweede voorwaarde heeft immers geen enkele relevantie voor de territoriale bevoegdheid over de landbouwactiviteit, maar is louter een vennootschapsrechtelijk aanknopingspunt.⁷ Het gevolg van het invoeren van dit vereiste is echter dat niet in het Vlaamse Gewest gevestigde ondernemingen die in het Vlaamse Gewest landbouwactiviteiten ontplooien via minstens één actieve exploitatie als vermeld in artikel 2, 9°, van het decreet van 22 december 2006, worden gediscrimineerd ten opzichte van ondernemingen waarvan de maatschappelijke zetel in het Vlaamse Gewest is gevestigd.

Bij gebrek aan een deugdelijke rechtvaardiging moet de voorwaarde met betrekking tot de maatschappelijke zetel in de artikel 2, 2°, en 3, 2°, van het ontwerp worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁷ Dat vereiste lijkt er bovendien toe te leiden dat het oprichten van een vennootschap een voorwaarde is om subsidies te kunnen genieten. Vraag is of dat werkelijk de bedoeling is.