



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.734/1/V
van 30 juli 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot toekenning van steun aan producentenorganisaties in de groente- en fruitsector voor de collectieve deelname aan de crisismaatregelen tijdens de periode van 4 september 2014 tot en met 10 september 2014 ingevolge de Ruslandboycot’

Op 22 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 6 augustus 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot toekenning van steun aan producentenorganisaties in de groente- en fruitsector voor de collectieve deelname aan de crisismaatregelen tijdens de periode van 4 september 2014 tot en met 10 september 2014 ingevolge de Ruslandboycot’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 16 juli 2015. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juli 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om steun toe te kennen aan producentenorganisaties in de groente- en fruitsector voor de collectieve deelname aan de crisismaatregelen tijdens de periode van 4 september 2014 tot en met 10 september 2014 ingevolge de zogenaamde ‘Ruslandboycot’.

Bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 932/2014¹ stelde de Europese Commissie tijdelijke buitengewone maatregelen vast ter ondersteuning van producenten van bepaalde soorten groenen en fruit. Deze maatregelen hadden in beginsel uitwerking van 18 augustus 2014 tot en met 30 november 2014. Op 10 september 2014 kondigde de Europese Commissie de stopzetting van de buitengewone maatregelen aan. Meldingen inzake deelname aan de maatregelen die de lidstaten hadden ontvangen na 3 september 2014 kwamen niet meer in aanmerking voor steun.

Het ontwerp bevat definities (artikel 1), bepaalt aan wie en onder welke voorwaarden de steun wordt toegekend (artikelen 2, 3 en 6), legt de steunbedragen vast (artikelen 4 en 5) en regelt de wijze en termijn waarop de steun moet worden aangevraagd (artikel 7). Artikel 8 bepaalt de datum waarop het te nemen besluit in werking treedt.

RECHTSGROND

3. Uit de aanhef van het ontworpen besluit blijkt dat rechtsgrond wordt gezocht in artikel 12, § 6, 3°, van het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’. De ontworpen maatregel betreft echter niet een in die bepaling bedoelde tegemoetkoming voor “de dienstverlening, de begeleiding en de toelevering aan de land- en tuinbouwsector” maar een steunmaatregel voor het uit de markt nemen, het groen oogsten of het niet-oogsten van bepaalde producten. Bijgevolg kan het voornoemde artikel 12, § 6, 3°, niet dienstig worden ingeroepen als rechtsgrond.

4. Voor de ontworpen steunmaatregelen wordt evenwel rechtsgrond geboden door het als volgt luidende artikel 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’:

“De Vlaamse Regering kan de volgende maatregelen nemen:

1° steunmaatregelen voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1;

¹ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 932/2014 van de Commissie van 29 augustus 2014 ‘tot vaststelling van tijdelijke buitengewone maatregelen ter ondersteuning van producenten van bepaalde soorten groenten en fruit en tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 913/2014’.

(...)

De Vlaamse Regering kan de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor de maatregelen, vermeld in het eerste lid, bepalen.

In dit hoofdstuk wordt onder het begrip landbouwactiviteiten het geheel van de economische activiteiten binnen de agrarische sector ten behoeve van de productie van gewassen en dieren begrepen.”

Artikel 3, § 1, 2°, van hetzelfde decreet bepaalt:

“§ 1. Dit decreet is van toepassing op de activiteiten die verricht worden in de sectoren van :

(...)

2° de tuinbouw, waaronder de groenteteelt, fruitteelt, wijnbouw, sierteelt en boomkwekerij begrepen worden;”.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De ontworpen regeling steunt op het uitgangspunt dat de steun die wordt verleend, wordt beschouwd als de-minimissteun. Dergelijke steun wordt geacht niet aan alle cumulatieve criteria te voldoen van het begrip staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ‘betreffende de Werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU) en ontsnapt bijgevolg aan de aanmeldingsplicht die is vervat in artikel 108, lid 3, VWEU.

Toepasselijke de-minimisverordening

6.1. Vooreerst rijst de vraag op welke *de-minimis*regeling de ontworpen maatregel kan steunen.

6.2. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt zowel verwezen naar Verordening (EU) nr. 1407/2013², die de algemene *de-minimis*regeling bevat, als naar Verordening (EU) nr. 1408/2013³, die een specifieke *de-minimis*regeling voor de landbouwsector bevat.

In bijlage 5 van het ontworpen besluit wordt uitsluitend verwezen naar Verordening (EU) nr. 1407/2013 en wordt melding gemaakt van het maximale steunbedrag dat door deze verordening wordt bepaald, met name 200.000 euro over een periode van drie belastingjaren. Het maximumbedrag op grond van Verordening (EU) nr. 1408/2013 bedraagt, krachtens artikel 3, lid 2 ervan, slechts 15.000 euro. Bovendien is de totale *de-minimis*steun die een lidstaat mag uitkeren eveneens beperkt tot de in bijlage bij de laatstgenoemde verordening opgenomen bedragen, terwijl dergelijk plafond op niveau van de lidstaat niet bestaat in de algemene *de-minimis*verordening.

² 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’.

³ Verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector’.

Om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde “dat er geopteerd is de algemene de-minimis verordening (Verordening nr. 1407/2013 van 18 december 2013) als basis te nemen voor dit ontwerp, aangezien de steun wordt gegeven aan de producentenorganisaties”.

6.3. De specifiek voor de landbouwsector geldende Verordening (EU) nr. 1408/2013 is in beginsel van toepassing op “steun die wordt verleend aan ondernemingen die actief zijn in de primaire productie van landbouwproducten” (artikel 1, lid 1).

Indien de producenten de rechtstreekse begunstigen van de ontworpen steunmaatregel zijn, is deze Verordening (EU) nr. 1408/2013 zonder twijfel van toepassing. Het feit dat het ontwerp de steun toekent aan de producentenorganisaties en niet de producenten zelf, betekent echter niet dat deze steun onder het toepassingsgebied van de algemene de-minimisregeling in de Verordening (EU) nr. 1407/2013 valt.

De producentenorganisaties kunnen op zichzelf worden beschouwd als ondernemingen die actief zijn in de primaire productie van landbouwproducten. Zo moeten zij overeenkomstig artikel 152 van Verordening (EU) nr. 1308/2013⁴ bestaan uit en worden gecontroleerd door landbouwproducenten uit een welbepaalde sector en hebben zij een of meerdere doelstellingen die sterk verwant zijn met de productie van landbouwgoederen. De activiteiten van de producentenorganisaties zijn bijgevolg sterk verwant met de primaire productie van landbouwproducten.

De handelingen waarvoor op grond van artikel 3 van het ontwerp steun wordt toegekend (niet-oogsten, groen oogsten, uit de markt nemen), zijn bovendien nauw verwant met de primaire productie van de landbouwproducten.

Het gegeven dat producentenorganisaties mogelijk ook activiteiten uitoefenen die buiten de omschrijving “primaire productie van landbouwproducten” vallen, belet niet dat voor de ontworpen steunmaatregelen de Verordening (EU) nr. 1408/2013 van toepassing is. Artikel 1, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1407/2013 bepaalt immers dat in dergelijk geval de verschillende types activiteiten van elkaar moeten kunnen worden gescheiden en dat “de activiteiten in de van het toepassingsgebied van deze verordening uitgesloten sectoren geen overeenkomstig deze verordening verleende de-minimissteun [mogen] genieten”.

Tot slot kan er op worden gewezen dat in het kader van de Europese staatssteunregeling niet enkel de rechtstreekse ontvanger van de steun relevant is. Het onderzoek dient ook betrekking te hebben op alle (groepen van) ondernemingen die door de maatregel een economisch voordeel ontvangen, ook indien dit slechts in tweede (of derde) instantie is.⁵ In dat verband moet worden vastgesteld dat de producenten nagenoeg zeker de (mede)begunstigde zullen zijn van de ontworpen steunmaatregel. Zoals gezegd zijn deze producenten onderworpen aan de de-minimisregeling vervat in Verordening (EU) nr. 1408/2013.

⁴ Verordening (EU) Nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad’.

⁵ Zie onder meer HvJ 19 september 2000, C-156/98, Duitsland/Commissie, 26-27 en HvJ 13 juni 2002, C-382/99, Nederland/Commissie, 60-66.

6.4. De conclusie is dat voor de ontworpen maatregel enkel toepassing kan worden gemaakt van de specifieke Verordening (EU) nr. 1408/2013 en niet van de algemene Verordening (EU) nr. 1407/2013. De tekst van het ontworpen besluit en de daarbij horende bijlagen, in het bijzonder de bijlage 5, dient daaraan te worden aangepast.

Gelijkheidsbeginsel

7. Zelfs indien een steunmaatregel bestaanbaar zou worden bevonden met de Europese staatssteunregels, dient nog steeds te worden nagegaan of deze maatregel geen schending uitmaakt van het internrechtelijke gelijkheidsbeginsel (artikelen 10 en 11 van de Grondwet).

Er dient met name aandacht te worden besteed aan de gelijke behandeling van de producentenorganisaties die op grond van de Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 932/2014 steun ontvingen en de producentenorganisaties die op grond van het ontworpen besluit steun zullen ontvangen.

De specifieke maatregelen en producten die in artikel 3 van het ontworpen besluit zijn opgenomen zijn beperkter dan in de Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 932/2014. Bepaalde producten die wel in artikel 1 van de gedelegeerde verordening voorkomen, zijn niet opgenomen in het ontworpen besluit. Bovendien zijn in de Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 932/2014 de verschillende maatregelen (bijvoorbeeld het uit de markt nemen met het oog op gratis verstrekking, het niet-oogsten ...) van toepassing op alle in de verordening vermelde producten, terwijl het ontworpen besluit enkel voorziet in steun voor maatregelen ten aanzien van welbepaalde producten.

Hieromtrent ondervraagd, bevestigde de gemachtigde dat “enkel de producten waarvoor in de genoemde periode aanmeldingen ontvangen zijn werden opgenomen in de lijst”. De gemachtigde bevestigde tevens dat de bedragen waarop de betrokken producentenorganisaties recht hebben op grond van het ontworpen besluit dezelfde zijn als de bedragen die op grond van de Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 932/2014 werden gegeven. Het is enkel onder dit dubbele voorbehoud dat het ontworpen besluit verenigbaar kan worden geacht met het gelijkheidsbeginsel.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8.1. Gelet op hetgeen hiervoor is gesteld (randnr. 6.4), dient in het eerste lid van de aanhef uitsluitend Verordening (EU) nr. 1408/2013 te worden aangehaald.

8.2. Het tweede lid van de aanhef dient als volgt te worden vervangen:

“Gelet op het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid, artikel 9, eerste lid, 1°, en tweede lid;”.

Artikel 2

9. De omschrijving van het toepassingsgebied in artikel 2 van het ontwerp mist de nodige precisie en dient bijgevolg te worden aangepast. Niet alleen zijn de woorden “ingevolge de boycot door de Russische Federatie van de uitvoer naar dat land van bepaalde groente- en fruitsoorten” overbodig, bovendien is het raadzaam om nader te bepalen wat wordt verstaan onder “hebben deelgenomen”. Gelet op de procedure zoals vastgesteld in Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 932/2014 en de doelstelling van het ontworpen besluit, worden allicht de handelingen bedoeld die in de periode van 4 september 2014 tot en met 10 september 2014 zijn gemeld en die nadien daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Artikel 7

10. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat “De producentenorganisatie (...) de steun [aanvraagt] met het formulier en de verklaring op eer die als bijlage 4 en 5 bij dit besluit zijn gevoegd”. Bijlage 5 is een verklaring op eer met betrekking tot de de-minimissteun die de betrokken onderneming reeds heeft ontvangen.

Artikel 6, leden 1 en 3, Verordening (EU) nr. 1408/2013 bepaalt:

“1. Wanneer een lidstaat voornemens is overeenkomstig deze verordening de-minimissteun aan een onderneming te verlenen, stelt hij die onderneming schriftelijk in kennis van het voor genomen steunbedrag, uitgedrukt als bruto-subsidie-equivalent, en van het feit dat het om de-minimissteun gaat, waarbij hij uitdrukkelijk naar deze verordening verwijst en de titel en de vindplaats ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie vermeldt. (...) Voordat de lidstaat de steun verleent, verlangt hij van de betrokken onderneming een schriftelijke of elektronische verklaring over alle andere onder deze verordening of andere de-minimisverordeningen vallende de-minimissteun die deze onderneming gedurende de twee voorgaande belastingjaren en het lopende belastingjaar heeft ontvangen.

(...)

3. Een lidstaat verleent pas nieuwe de-minimissteun overeenkomstig deze verordening nadat hij zich ervan heeft vergewist dat dit het totale bedrag aan de-minimissteun dat aan de betrokken onderneming is verleend, niet zodanig doet toenemen dat het in artikel 3, lid 2, vastgestelde plafond en het in artikel 3, lid 3, bedoelde nationale maximum wordt overschreden, en dat aan alle in deze verordening vastgestelde voorwaarden is voldaan.”

11. De rechtszekerheid en de correcte toepassing van Verordening (EU) nr. 1408/2013 vereisen meerdere aanvullingen van het ontwerp.

Vooreerst is het noodzakelijk om in het ontworpen besluit zelf uitdrukkelijk te bepalen dat de aanvrager van de steun moet voldoen aan de voorwaarden van deze verordening, waarbij de titel en de vindplaats ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie wordt vermeld.

Opdat de naleving van artikel 6, lid 3, van de laatstgenoemde verordening gegarandeerd zou zijn, is het verder wenselijk om de bewoording van artikel 7 van het ontwerp

zo aan te passen dat er uitdrukkelijk uit blijkt dat de ingevulde en ondertekende verklaring op eer vereist is vooraleer de steun kan worden verleend.

Tot slot is het raadzaam om het uit die verordening voortvloeiende maximumbedrag op te nemen in de bepalingen van het ontworpen besluit zelf. Het niet-overschrijden van de grenzen van de de-minimissteun is immers een subsidievoorwaarde die gekend dient te zijn door de subsidieaanvragers.

Artikel 8

12. Artikel 8 van het ontwerp bepaalt dat het besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, bepaald bij artikel 84, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels. Aangezien het besluit louter financiële gevolgen heeft lijken er geen specifieke redenen te zijn om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding. Zelfs indien dergelijke redenen zouden worden aangevoerd, verdient het de voorkeur om de inwerkingtreding te laten plaatsvinden de dag na de bekendmaking in plaats van op de dag zelf.⁶

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jan CLEMENT

⁶ *Beginnelen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 151, d), 93, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).