



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.544/3
van 24 december 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
vaststelling van de werking en het beheer van het
Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en
aquacultuursector (FIVA) en de verrichtingen die voor steun in
aanmerking komen’

Op 24 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende vaststelling van de werking en het beheer van het Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuursector (FIVA) en de verrichtingen die voor steun in aanmerking komen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 december 2015.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Met het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit wordt voorzien in een regeling met betrekking tot de werkwijze en het beheer van het Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuur (hierna: FIVA), alsook met betrekking tot de steunmaatregelen waarvoor het FIVA instaat. Een aantal van deze steunmaatregelen strekken tot de uitvoering van verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 ‘inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en Verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad’ (hierna: EFMZV-verordening).

De Vlaamse minister, bevoegd voor landbouw (en visserij)¹ (hierna: de minister), wordt gemachtigd om alle beslissingen te nemen in het kader van de steunverlening in uitvoering van de FIVA-regelgeving en de EFMZV-regelgeving en om de verdere toekennings- en terugvorderingsvoorwaarden, het bedrag en de nadere regels in verband met de betaling van de financiële steun te bepalen. Hij kan deze bevoegdheid delegeren aan de leidend ambtenaar van het Departement Landbouw en Visserij. De minister kan ook nadere bepalingen uitwerken over de vakbekwaamheid van bepaalde begunstigen van de steunmaatregelen en van de manier waarop wordt aangetoond dat een werkende vennoot-bedrijfsleider de operationele leiding heeft in de vennootschap (artikel 2 van het ontwerp). Er wordt ook bepaald dat het departement Landbouw en Visserij personeel, uitrusting en installaties ter beschikking stelt aan het FIVA (artikel 3).

Het ontwerp bevat voorts bepalingen met betrekking tot de verrichtingen waarvoor het FIVA steun kan verlenen, namelijk wat betreft:

- de eerste verwerving van een vissersvaartuig (artikelen 4 en 5);
- investeringen door reders en vissers (artikel 6);
- investeringen door aquacultuurproducenten (artikel 7);
- acties die gericht zijn op het bevorderen van de diergezondheid en het dierenwelzijn in de aquacultuur (artikel 8);
- verscheidene innovatieve projecten (artikel 9);
- acties inzake partnerschap en dialoog in de visserij (artikel 10);

¹ Zie opmerking 6.

- acties inzake partnerschap en dialoog in de aquacultuur (artikel 11);
- investeringen met betrekking tot zeevisserijhavens, aanvoerplaatsen en visveilingen (artikel 12);
- het verstrekken of verwerven van advies voor aquacultuurbedrijven (artikel 13);
- investeringen inzake de verwerking van visserij- en aquacultuurproducten (artikelen 14 en 15);
- afzetmaatregelen inzake visserij en aquacultuur (artikelen 16 en 17);
- instandhoudingsmaatregelen, regionale samenwerking en herstel van de mariene biodiversiteit (artikelen 18 en 19).

In het ontwerp komen voorts nog bepalingen voor met betrekking tot de opmaak en de begroting van het FIVA en de bezorging van de begroting en de jaarrekening van het FIVA (artikel 20). De jaarlijkse dotatie aan het FIVA, alsook terugbetalingen van onterecht uitbetaalde steun, worden gestort op daartoe door het FIVA geopende rekeningen (artikel 21).

Het ontwerp bevat algemene voorwaarden met betrekking tot de steun die door het FIVA wordt toegekend (artikelen 22 tot 24), alsook aanvaardingscriteria, bepalingen over de subsidieerbaarheid, aanvraagvoorwaarden en bepalingen met betrekking de controle en de sancties (artikelen 25 tot 32).

Het te nemen besluit komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 1993 ‘betreffende de omkadering van de zeevisserij en de aquacultuur’, het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 1998 ‘betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de visserij- en aquacultuursector’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 1998 ‘houdende vaststelling van de regelen tot de werking en het beheer van het financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuursector’ (artikel 33) en treedt in werking op 1 januari 2016 (artikel 35).

3.1. De artikelen 2, 4 tot 19, en 22 tot 32 van het ontworpen besluit vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 4 van het decreet van 13 mei 1997 ‘houdende oprichting van een financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuursector’ (hierna: het FIVA-decreet). Bij het tweede lid van dat artikel wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om nadere regels en de voorwaarden te bepalen waaraan moet zijn voldaan door de rechthebbenden op de tegemoetkomingen die in het eerste en in het derde lid zijn omschreven. Tevens wordt de Vlaamse Regering bij het vierde lid gemachtigd om de nadere invulling te bepalen van de verrichtingen waarvoor die tegemoetkomingen worden verleend.

3.2. Voor de artikelen 3, 20 en 21 (*partim*) kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met de artikelen 2, 3, 9 en 12 van het FIVA-decreet.

3.3. De rechtsgrond voor de opheffing van de besluiten van de Vlaamse Regering van 24 november 1993 en van 7 juli 1998 bij artikel 33 van het te nemen besluit, wordt geboden door dezelfde bepalingen als voor de voormelde bepalingen van het ontworpen besluit.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 8 van de EFMZV-verordening luidt als volgt:

“1. Onverminderd lid 2 van het onderhavige artikel zijn de artikelen 107, 108 en 109 VWEU van toepassing op steun die lidstaten verlenen aan ondernemingen in de visserij- en de aquacultuursector.

2. De artikelen 107, 108 en 109 VWEU zijn evenwel niet van toepassing op betalingen die de lidstaten doen op grond van en in overeenstemming met deze verordening en die binnen de werkingssfeer van artikel 42 VWEU vallen.

3. Nationale bepalingen voor overheidsfinanciering die verder reiken dan de bepalingen van deze verordening voor de in lid 2 bedoelde betalingen, worden op basis van lid 1 als één geheel beoordeeld.

(...)”

De gemachtigde verklaarde dat het door België opgestelde operationele programma “Vooruitziend en voortvarend” met betrekking tot de steunverlening bedoeld in de EFMZV-verordening, door de Europese Commissie is goedgekeurd overeenkomstig artikel 19, lid 1, van die verordening, nadat een vorige versie ervan na opmerkingen van de Commissie is bijgestuurd. In het uitvoeringsbesluit² waarbij het operationele programma werd goedgekeurd, worden ook de maximale bijdragen uit het EFMZV bepaald die in de vorm van steunmaatregelen kunnen worden toegekend. De gemachtigde verklaarde voorts nog het volgende:

“Het is op dit moment niet de bedoeling om Vlaamse steun te geven die buiten het toepassingsgebied van art 42 VWEU valt. Om u toch een theoretisch antwoord op deze theoretische situatie te bieden kan ik u zeggen dat in deze gevallen weldegelijk de staatssteunregels toegepast moeten worden. De naleving daarvan bij dergelijke steunmaatregelen moet gegarandeerd worden via concrete subsidiebesluiten en procedures van vb aanmelding bij de Europese Commissie, die in deze gevallen opgemaakt, dan wel gevolgd moeten worden.”

In zoverre de ontworpen regeling binnen het kader blijft van het door de Commissie goedgekeurde operationele programma, is effectief geen aanmelding bij de Commissie vereist.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De delegatie aan de minister in artikel 2, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp, om “de verdere toekennings- en terugvorderingsvoorwaarden, het bedrag en de betalingsmodaliteiten van de financiële steun” te bepalen, is veel te ruim. 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

² Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 2 december 2015 ‘tot goedkeuring van het operationele programma Vooruitziend en voortvarend met het oog op steunverlening uit het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij in België’ (CCI2014BE14MFOP001).

in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.³ Het staat dan ook in de eerste plaats aan de Vlaamse Regering om het te nemen besluit zelf aan te vullen met de beoogde regels. De ontworpen bepaling moet dan ook worden weggelaten.

Deze opmerking geldt eveneens voor de algemeen geformuleerde delegaties aan de minister in de artikelen 4, derde lid, 6, vierde lid, 7, derde lid, 9, § 1, derde lid, 12, § 2, 15, tweede lid, en 23, tweede lid, van het ontwerp.

6. De Raad van State geeft ter overweging om in de artikelen 1, 9°, en 34 van het ontwerp gewag te maken van “de Vlaamse minister, bevoegd voor de landbouw en de visserij”, veeleer dan van “de Vlaamse minister, bevoegd voor de landbouw”. In artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’ wordt immers gewag gemaakt van het beleidsdomein “landbouw en visserij”. Die twee aangelegenheden worden ook vermeld in artikel 2, § 9, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’. Het lijkt dan ook raadzaam om de twee aangelegenheden samen te vermelden als relevante aangelegenheden wat betreft het ontworpen besluit. Het gegeven dat de volledige titel van de Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw geen melding maakt van de aangelegenheid van de visserij lijkt in dat verband niet relevant.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De vermelding van de rechtsgrond in de aanhef moet worden aangevuld met de bepalingen waaraan wordt gerefereerd in de opmerkingen 3.1 tot 3.3.

Artikel 8

8. In artikel 8 van het ontwerp wordt voorzien in steun voor acties “die gericht zijn op het bevorderen van de diergezondheid en het dierenwelzijn in aquacultuurbedrijven, onder meer op het gebied van preventie en beveiliging”. Daarmee wordt gerefereerd aan een steunmaatregel die in artikel 56 van de EFMZV-verordening nader wordt omschreven, eveneens met verwijzing naar de doelstelling van de bevordering van de diergezondheid en het dierenwelzijn in aquacultuurbedrijven.

Het bevorderen van de diergezondheid in aquacultuurbedrijven moet tot de bevoegdheid van de federale overheid worden gerekend.⁴ Het uitwerken van steunmaatregelen die specifiek gericht zijn op het bevorderen van de diergezondheid in aquacultuurbedrijven,

³ Dit geldt des te meer voor de mogelijkheid van subdelegatie van deze regelgevende bevoegdheid aan de leidend ambtenaar van het Departement Landbouw en Visserij, zoals bepaald in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp. Dergelijke delegaties van regelgevende bevoegdheid zijn enkel aanvaardbaar voor maatregelen die een zeer beperkte en technische draagwijdte hebben.

⁴ Zie artikel 6, § 1, V, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

komt dan ook toe aan de federale overheid. De woorden “de diergezondheid en” moeten daarom uit de ontworpen bepaling worden weggelaten. Overigens is het wel denkbaar dat steunmaatregelen die ten goede komen aan het dierenwelzijn, ook een gunstig effect kunnen hebben op de diergezondheid, zonder dat daartegen een bevoegdheidsrechtelijk bezwaar bestaat.

Artikelen 29 en 30

9. In de artikelen 29, vijfde lid, en 30 van het ontwerp wordt voorzien in de mogelijkheid (“kan”) om de verleende steun geheel of gedeeltelijk terug te vorderen indien aan bepaalde voorwaarden niet is voldaan.

De appreciatiebevoegdheid die aldus aan de managementautoriteit, respectievelijk aan de minister wordt toegekend, moet worden weggelaten voor de hypothese die reeds wordt vermeld in artikel 13 van de 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’, aangezien in dat geval de subsidie altijd moet worden teruggevorderd. Dit artikel 13 bepaalt regels inzake de controle met betrekking tot het verlenen en het gebruik van subsidies die op grond van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ gelden voor de gemeenschappen en de gewesten.

Bovendien zouden, om de indruk te vermijden dat de in de ontworpen bepalingen opgesomde gevallen de enige zijn waarin moet worden overgegaan tot de terugvordering, deze bepalingen het best aanvangen met de zinsnede “Overeenkomstig artikel 13 van de 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, (...)”.

Artikelen 33 en 35

10. Uit artikel 35 van het ontwerp blijkt dat het de bedoeling is om het te nemen besluit in werking te laten treden op 1 januari 2016. Gelet op de nabijheid van die datum is het waarschijnlijk dat de nieuwe regeling niet meer voor het einde van het jaar in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt kan worden. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“In eerste instantie zal gepoogd worden een retroactieve werking te vermijden dan wel om deze zoveel mogelijk in de tijd te beperken.

Onlangs ontving het departement Landbouw en Visserij de bevestiging vanwege de Europese Commissie van de goedkeuring van het Operationeel Programma tot uitvoering van de verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en Verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad. Ingediende projecten worden

immers veelal gesteund vanuit zowel het EFMZV als het FIVA. Het getuigt van goed bestuur om de temporele toepasbaarheid van beide regimes zo dicht mogelijk bij elkaar te laten aansluiten. Dit verhoogt tevens de rechtszekerheid. Aangezien de regels ontworpen in voorliggend ontwerpbesluit het kader vormen voor de subsidie-aanvragen binnen het FIVA worden in elk geval geen nadelen toegekend, integendeel. De voorwaarden uit het besluit zijn vanzelfsprekend ook maar pas toepasbaar in het kader van de subsidie-aanvragen die pas na inwerkingtreding van het besluit ingediend kunnen worden.”

Uit de overgangsbepaling in artikel 33, tweede lid, van het ontwerp kan worden afgeleid dat de ontworpen regeling ook van toepassing is op aanvragen die worden ingediend voor 1 januari 2016 en die goedgekeurd worden vanaf die datum. De uitleg van de gemachtigde strookt dus niet met hetgeen in het ontwerp wordt bepaald. De Raad van State adviseert dan ook om de inwerkingtreding van het te nemen besluit niet met terugwerkende kracht, maar ten vroegste op de datum van de bekendmaking ervan te bepalen, tenzij indien die overgangsbepaling wordt aangepast in de door de gemachtigde aangegeven zin.

Artikel 34

11. De uitvoeringsbepaling, vervat in artikel 34 van het ontwerp, moet als laatste bepaling van het ontwerp worden opgenomen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT