



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.143/3
van 19 april 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2016 houdende vaststelling van de werking en het beheer van het FIVA en de verrichtingen die voor steun in aanmerking komen’

Op 18 maart 2016 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 ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2016 houdende vaststelling van de werking en het beheer van het FIVA en de verrichtingen die voor steun in aanmerking komen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 april 2016.

*

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. Het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2016 ‘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’ voorziet 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).

Ter uitvoering van verscheidene machtigingen aan de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw (hierna: de minister) in het voormelde besluit van de Vlaamse Regering, bevat het ontworpen ministerieel besluit bepalingen met betrekking tot:

- de steun voor de eerste verwerving van een vissersvaartuig (artikelen 2 en 3 van het ontwerp);
- de steun voor investeringen door reders en vissers (artikel 4);
- de steun voor investeringen door aquacultuurproducenten (artikelen 5 en 6);
- de steun voor innovatie (artikel 7);
- de steun aan zeevisserijhavens, aanvoerplaatsen en visveilingen (artikel 8);
- de steun voor visverwerking (artikel 9).

Voorts bevat het ontwerp een aantal algemene bepalingen met betrekking tot de steunmaatregelen, namelijk wat betreft het maximum percentage (artikel 10 en bijlage 1), de aanvraagformulieren (artikel 11 en bijlage 2), de uitbetaling van de steun (artikel 12), de indiening van documenten na het einde van het project (artikel 13) en de mogelijkheid voor de managementautoriteit om bijkomende steunvoorwaarden op te leggen (artikel 14). Aan het hoofd van het Departement Landbouw en Visserij wordt de bevoegdheid opgedragen tot het toekennen, betalen, uitsluiten, herzien en terugvorderen van de FIVA-steun en de eraan gekoppelde EFMZV-steun (artikel 15).

Er worden drie ministeriële besluiten opgeheven (artikel 16) en het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2016 (artikel 17).

3.1. Het ontworpen ministerieel besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in het derde lid van de aanhef vermelde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2016 (hierna: het besluit). Enkele bepalingen van het ontworpen ministerieel besluit verdienen evenwel een nader onderzoek.

3.2. De rechtsgrond voor artikel 3, tweede lid, van het ontworpen ministerieel besluit wordt geboden door artikel 4, derde lid, van het besluit. Dat ligt echter niet voor de hand voor artikel 3, eerste lid, van het ontworpen ministerieel besluit, waarin wordt bepaald dat de reder de steunaanvraag binnen twee jaar na de vestiging als reder indient. Opdat die bepaling rechtsgrond kan vinden in artikel 4, derde lid, van het besluit, moet ze worden geformuleerd als een objectief criterium bedoeld in artikel 31, lid 3, van de EFMZV-verordening, bijvoorbeeld door te bepalen dat *om in aanmerking te komen voor de steun*, de reder de steunaanvraag moet indienen binnen twee jaar na de vestiging als reder. De Raad van State wijst er daarbij op dat dit vereiste niet wegneemt dat overeenkomstig de voormelde verordeningsbepaling, de begunstigde van de steun nog geen veertig jaar mag zijn en ten minste vijf jaar als visser moet hebben gewerkt of een daaraan gelijkwaardige beroepsopleiding moet hebben gevolgd.

3.3. De rechtsgrond voor artikel 4, eerste lid, van het ontworpen ministerieel besluit wordt geboden door artikel 1, 16°, gelezen in samenhang met artikel 1, 3°, a), van het besluit. Het is echter niet mogelijk om artikel 4, tweede lid, van het ontworpen ministerieel besluit, waarin wordt bepaald dat de rederij op het moment van de subsidieaanvraag minstens een jaar moet zijn opgericht, te beschouwen als een vereiste van vakbekwaamheid in hoofde van de reder dat de minister ter uitvoering van de voormelde bepalingen van het besluit kan vaststellen. Dat kan wel indien artikel 4, tweede lid, wordt geherformuleerd als een nieuw onderdeel van het huidige artikel 4, eerste lid, waarin bijvoorbeeld wordt bepaald dat de reder moet aantonen dat hij minstens een jaar actief is als reder.

3.4. Artikel 14, eerste lid, van het ontworpen ministerieel besluit bevat een aantal bijkomende steunvoorwaarden die de managementautoriteit (d.i. het Departement Landbouw en Visserij) kan opleggen. Voor de bepalingen onder 1° en 2° wordt de rechtsgrond geboden door artikel 2, tweede lid, 3° en 6°, en derde lid, van het besluit. De Raad van State ziet echter niet in wat de rechtsgrond zou kunnen zijn voor artikel 14, eerste lid, 3° tot 5°, van het ontworpen ministerieel besluit. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat delegaties aan de minister strikt geïnterpreteerd moeten worden en dat er geen beroep kan worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid,¹ zoals eventueel wel mogelijk is voor delegaties aan de Vlaamse Regering.

De conclusie is dat de bepalingen onder 3° tot 5° van artikel 14, eerste lid, uit het ontwerp moeten worden weggelaten. Eventueel kunnen ze middels een besluit van de Vlaamse Regering in het besluit de Vlaamse Regering van 5 februari 2016 worden geïntegreerd. Daarvoor kan een beroep worden gedaan op de in opmerking 4 vermelde rechtsgrond. Een aldus opgevat besluit van de Vlaamse Regering hoeft niet meer om advies aan de Raad van State te worden voorgelegd, mits in de aanhef naar dit advies wordt verwezen.

¹ Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

4. De rechtsgrond voor de in het derde lid van de aanhef vermelde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2016 wordt geboden door artikel 4 van het decreet van 13 mei 1997 ‘houdende oprichting van een Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuursector’. 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.

VORMVEREISTEN

5. Het ontworpen besluit werd om advies voorgelegd aan de Inspectie van Financiën, maar het begrotingsakkoord werd niet gevraagd. De gemachtigde lichtte dit toe als volgt:

“Het aan uw Raad voorgelegde ontwerp heeft niet het voorwerp van een aanvraag voor begrotingsakkoord uitgemaakt, aangezien de inspecteur van financiën het ontwerp op 11 maart 2016 gunstig heeft geadviseerd en bijgevolg geen begrotingsakkoord moest worden gevraagd.

Voor de volledigheid merk ik wel op dat het dossier waarmee destijds het begrotingsakkoord voor het BVR werd gevraagd ook het MB omvatte en dat de begrotingsminister het toenmalige ontwerp van MB ook haar begrotingsakkoord heeft gegeven. Het aan u voorgelegde ontwerp is nogmaals aan IF voorgelegd omwille van de wijzigingen die het MB had ondergaan, met dien verstande evenwel dat de begrotingsimpact dezelfde is.”

Gelet op de wijzigingen die werden aangebracht in het ontworpen ministerieel besluit nadat het een eerste keer, samen met het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2016, aan de Inspectie van Financiën was voorgelegd, moet de begrotingscontrole opnieuw worden doorlopen. Dat impliceert dat, ook wanneer de Inspectie van Financiën een gunstig advies geeft, maar niet van oordeel is dat het ontwerp geen weerslag heeft op de begroting, het begrotingsakkoord vereist is. De omstandigheid dat de weerslag op de begroting niet gewijzigd is ten opzichte van de vorige versie van het ontworpen ministerieel besluit, doet daar geen afbreuk aan. De conclusie is dan ook dat het begrotingsakkoord moet worden ingewonnen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van dit begrotingsakkoord nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTArtikel 17

6. Luidens artikel 17 ervan, treedt het te nemen besluit in werking op (lees: heeft het uitwerking met ingang van) 1 januari 2016. De gemachtigde bevestigde dat een dergelijke retroactiviteit niet nodig is en dat het de bedoeling is het te nemen besluit op 1 mei 2016 in werking te laten treden. Men vervange dan ook de datum “1 januari 2016” door “1 mei 2016” of door een latere datum indien het niet mogelijk zou blijken te zijn om het te nemen besluit voor 1 mei 2016 bekend te maken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT