RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.156/1
van 11 juni 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende subsidiëring van grondwaardeverlies bij bebossing, ondersteund door de inkomsten van de bosbehoudsbijdrage in geval van ontbossing’

‡LW-BBGTPEFBF-GGBFGVT‡

Op 9 mei 2019 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 subsidiëring van grondwaardeverlies bij bebossing, ondersteund door de inkomsten van de bosbehoudsbijdrage in geval van ontbossing’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 2019.

*

‡LW-BBGTPEFBF-GGBFGVT‡

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.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waaronder door de bevoegde minister een subsidie ter compensatie van grondwaardevermindering bij bebossing kan worden toegekend. In het ontwerp worden tevens het bedrag en de procedure voor de aanvraag, de toekenning, de betaling, de controle en de terugvordering van de betrokken subsidie geregeld.

Er kan voor de ontworpen regeling rechtsgrond worden gevonden in artikel 17 van het decreet van 21 december 2001 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002’. Artikel 17, § 3, tweede lid, van dat decreet verleent aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de middelen van het Fonds voor Compenserende Bebossing.

VORMVEREISTEN

4. Het advies van de Inspectie van Financiën dateert van 29 juni 2016; de Vlaamse minister, bevoegd voor begroting, heeft zijn akkoord op 8 juli 2016 gegeven.

De Inspectie van Financiën moet haar advies geven en de minister bevoegd voor begroting moet zijn akkoord verlenen in het licht van de begrotingstoestand van het ogenblik. Opdat dit advies en dat akkoord relevant zouden zijn, moet de tijd die verstrijkt tussen het advies en het akkoord, enerzijds, en de beslissing, anderzijds, in beginsel kort zijn. Een advies en een begrotingsakkoord kunnen moeilijk in aanmerking worden genomen als uitgangspunt voor een pas veel later te nemen besluit, als de budgettaire omstandigheden waarvan is uitgegaan door de

‡LW-BBGTPEBF-GGBFGVT‡

Inspectie van Financiën en de minister bevoegd voor begroting inmiddels in beduidende mate gewijzigd zijn.

In beginsel dient dan ook te worden gesteund op een actueel advies van de Inspectie van Financiën en een actueel begrotingsakkoord en moet derhalve om een nieuw advies en een nieuw akkoord worden gevraagd.

5. De vraag rijst of het ontwerp van besluit niet aan de Europese Commissie moet worden aangemeld in het kader van de Europese staatssteunregeling. Tenzij zou kunnen worden uitgesloten dat de regeling mede betrekking kan hebben op ondernemingen die worden geacht diensten van algemeen economisch belang te verrichten, zal dergelijke aanmelding alsnog moeten gebeuren. Van de aanmelding zal in het laatste geval enkel kunnen worden vrijgesteld indien daartoe aan de voorwaarden is voldaan inzake de-minimissteun. Het staat aan de stellers van het ontwerp om de ontworpen regeling vanuit dat oogpunt aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen, temeer daar niet-aanmelding bij de Europese Commissie aanleiding kan zijn tot de nietigheid van de eventuele staatssteun, zelfs indien deze verenigbaar zou kunnen worden verklaard met het Unierecht mocht een aanmelding hebben plaats gevonden.[1]

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst van het ontwerp van besluit ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, zullen de aldus gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

[1] Daarbij kan worden uitgegaan van de aanzet die voor dergelijk bijkomend onderzoek is gegeven in de uitleg van de gemachtigde. Het gegeven dat bepaalde elementen die in dat verband door de gemachtigde worden aangehaald betwijfelbaar of niet zeker zijn, maakt evenwel verder onderzoek met betrekking tot de toepasselijkheid van de staatssteunregeling wenselijk. Zo blijft de vraag overeind of activiteiten inzake bosbouw in geen geval economische activiteiten kunnen zijn, kan de analyse van de gemachtigde inzake niet-selectiviteit niet zonder meer worden bijgetreden, wordt in de ontworpen regeling wel degelijk nog een ruime discretionaire bevoegdheid gelaten aan de minister om al dan niet een subsidie voor grondwaardeverlies toe te kennen, en wordt de vraag of de ontworpen subsidieregeling van aard is de interstatenhandel te beïnvloeden ontweken ervan uitgaande dat de subsidie een activiteit zou betreffen die niet-economisch van aard is, wat evenwel zou kunnen worden betwijfeld. De stellers van het ontwerp zouden er bovendien goed aan doen om bij het onderzoek van de toepasselijkheid van de staatssteunregeling het gezamenlijke advies te betrekken dat de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij op 13 mei 2019 hebben uitgebracht en waarin onder meer bepaalde vragen worden opgeworpen die relevant zijn bij het beoordelen van de toepasselijkheid van de regels inzake staatssteun. Meer in het algemeen zouden de stellers van het ontwerp er trouwens goed aan doen om de opmerkingen in het voornoemde gezamenlijke advies van 13 mei 2019 aan een nader onderzoek te onderwerpen en om, in voorkomend geval, de ontworpen regeling in het licht van die opmerkingen aan te passen of om erop nader in te gaan in een verslag aan de Vlaamse Regering dat daartoe nuttig zou kunnen zijn.

‡LW-BBGTPEBF-GGBFGVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

7. In artikel 1, 1°, van het ontwerp, moet melding worden gemaakt van het volledige opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2005. Artikel 1, 1°, moet derhalve worden aangevuld met de woorden "Agentschap voor Natuur en Bos".

8. In artikel 1, 2°, van het ontwerp, moeten de woorden "artikel 52 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 2017 betreffende de natuurbeheerplannen en de erkenning van natuurreservaten" worden vervangen door de woorden "artikel 8.3.1 en volgende van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013".

Artikel 3

9. In artikel 3, § 1, eerste lid, 1°, wordt de federale overheid uitgesloten van de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor de subsidie. Hiermee creëert het ontwerp een onderscheid dat niet valt af te leiden uit artikel 17, § 3, eerste lid, 2°, van het decreet van 21 december 2001, waarin melding wordt gemaakt van "de subsidiëring van openbare besturen, natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen die bebossen". De gemachtigde verduidelijkte dat het ter zake om een beleidskeuze gaat. Dergelijke beleidskeuze stelt evenwel niet vrij van het gegeven dat er voor dergelijk onderscheid objectieve en in redelijkheid aanvaardbare motieven zullen moeten kunnen worden aangereikt die van aard zijn om dat onderscheid te kunnen verantwoorden in het licht van de grondwettelijke beginselen inzake gelijkheid en niet-discriminatie.

10. In artikel 3, § 1, eerste lid, 2°, van het ontwerp, wordt bepaald dat, om in aanmerking te komen voor de subsidie, de aanvrager "over de wettelijke vereiste toelatingen, vergunningen en adviezen voor de bebossing" moet beschikken. Uit artikel 10, § 2, van het ontwerp, blijkt dan weer dat het overmaken van alle 'vergunningen, machtigingen of toelatingen' die zijn vereist voor de uitvoering van de bebossing, een betalingsvoorwaarde van de subsidie uitmaakt. De gemachtigde werd om nadere toelichting verzocht in verband met de verhouding die bestaat tussen de twee voornoemde bepalingen van het ontwerp en tevens werd aan hem gevraagd op welk ogenblik de aanvrager over de nodige "vergunningen" dient te beschikken. De gemachtigde antwoordde:

> "In het artikel gaat het als het ware om algemene toetredingsvoorwaarden, waarbij het effectief beschikken over vergunningen om te kunnen bebossen uiteraard een voorwaarde is, maar niet geldt als reden om een dossier onontvankelijk te verklaren. Zonder vergunning kan immers niet bebost worden, en daarom wordt de betaling afhankelijk gesteld van het beschikken over een vergunning. Dit is afwijkend van andere regelingen, maar is hier ingegeven door de zorg om zo snel als mogelijk uitsluitsel te kunnen geven aan de potentieel begunstigde."

‡LW-BBGTPEBF-GGBFGVT‡

Er valt niet op een voldoende duidelijke wijze uit de tekst van het ontwerp af te leiden dat het vereiste om te beschikken over de betrokken vergunningen niet moet worden begrepen als een voorwaarde van ontvankelijkheid van de subsidieaanvraag. In voorkomend geval kan die bedoeling op een meer expliciete wijze tot uitdrukking worden gebracht in artikel 8, eerste lid, van het ontwerp, waarin de elementen worden opgesomd die de aanvraag van een subsidie grondwaardeverlies minstens moet bevatten, waaronder een plan van aanpak dat onder meer dient te bestaan uit "een beknopte verantwoording en de nodige bewijsstukken, dat aan alle voorwaarden, vermeld in artikel 3, is voldaan" (artikel 8, eerste lid, 7°, d), van het ontwerp). Bovendien verdient het aanbeveling om, indien inhoudelijk dezelfde begrippen worden beoogd, een eenvormige terminologie te gebruiken doorheen de tekst van het ontwerp, hieronder mede begrepen de artikelen 3, § 1, eerste lid, 2° ("toelatingen, vergunningen en adviezen"), en 10, § 2 (vergunningen, machtigingen of toelatingen").

Artikel 4

11. Naar het zeggen van de gemachtigde is het niet de bedoeling om in artikel 4, 2°, van het ontwerp, nog melding te maken van de bevoegdheid van het agentschap om plantgoed van een andere herkomst vast te stellen en zal de tweede zin van artikel 4, 2°, worden geschrapt. De Raad van State, afdeling Wetgeving, neemt akte van deze bedoeling.

Artikel 5

12. Het bepaalde in artikel 5 van het ontwerp heeft geen betrekking op de subsidie grondwaardeverlies, maar wel op de subsidie bebossing die kan worden toegekend met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 'betreffende het verlenen van subsidies voor bebossing en voor herbebossing'. Naar het zeggen van de gemachtigde wordt met artikel 5 van het ontwerp enkel het gegeven in herinnering gebracht dat met toepassing van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 een subsidie kan worden aangevraagd voor bebossing en zou dergelijke bepaling kunnen worden weggelaten uit het ontwerp.

Aangezien artikel 5 van het ontwerp een andere subsidie beoogt dan die welke in het ontwerp wordt geregeld en erin bovendien geen nieuwe rechtsregel wordt toegevoegd aan het bestaande normenarsenaal, wordt de betrokken bepaling inderdaad het best geschrapt.

Artikel 8

13. Op basis van de door de gemachtigde verstrekte toelichting passe men de redactie van artikel 8, tweede lid, van het ontwerp,[2] aan als volgt: "… waarvan het model door het

[2] De vermelding "§ 1.", waarmee artikel 8 van het ontwerp aanvangt, moet worden weggelaten.

‡LW-BBGTPEFBF-GGBFGVT‡

agentschap wordt vastgesteld en op zijn website www.natuurenbos.be wordt ter beschikking gesteld”.[3]

De redactie van artikel 10, § 1, tweede lid, en § 3, tweede lid, van het ontwerp, dient op een gelijkaardige wijze te worden aangepast.

Artikel 9

14. Overeenkomstig artikel 9, § 2, tweede lid, van het ontwerp, kan de minister de beoordelingscriteria die worden vermeld in artikel 9, § 2, eerste lid, “verduidelijken overeenkomstig de beleidsprioriteiten en de noodwendigheden”.

Een delegatie aan een minister kan enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Wat dat betreft, moet worden vastgesteld dat sommige beoordelingscriteria die worden vermeld in artikel 9, § 2, eerste lid, van het ontwerp, op een algemene wijze worden omschreven zodat aan de minister bij het “verduidelijken” van die criteria een vrij onbepaalde en ruime bevoegdheid wordt gelaten die niet noodzakelijk beperkt dient te blijven tot het vaststellen van uitsluitend een aantal “bijkomstige” of “detailmatige” aspecten ervan. Om aanvaardbaar te zijn zou de delegatie van bevoegdheden aan de minister in artikel 9, § 2, tweede lid, van het ontwerp, er enkel in mogen bestaan dat door de minister nadere invulling wordt gegeven aan beoordelingscriteria die in artikel 9, § 2, eerste lid, op een meer afgebakende en precieze wijze worden omschreven, derwijze dat de aldus aan de minister verleende bevoegdheid niet impliceert dat deze geroepen wordt om mogelijk ook meer substantiële aspecten van de beleidsvoering te gaan regelen. In voorkomend geval zal kunnen worden overwogen om in artikel 9, § 2, eerste lid, van het ontwerp, duidelijker aan te geven welke van de erin opgesomde beoordelingscriteria door de stellers van het ontwerp dermate substantieel worden geacht voor de beoordeling dat de bevoegdheid van de minister om deze te “verduidelijken” niet of niet in dezelfde mate zal spelen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[3] De delegatie aan het agentschap om het model vast te stellen is aanvaardbaar in de mate dat het daarbij om een loutere toepassing gaat van de bepalingen van het ontwerp in de vorm van een model en dat langs die weg niet wordt toegevoegd aan of afgeweken van de in het ontwerp bepaalde voorwaarden en criteria.

‡LW-BBGTPEBF-GGBFGVT‡