RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.295/1
van 9 november 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de regels voor de subsidiëring van wolfwerende maatregelen’

‡LW-AJLVKBJFB-HACJFVT‡

Op 12 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de regels voor de subsidiëring van wolfwerende maatregelen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 november 2021.

*

‡LW-AJLVKBJFB-HACJFVT‡

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om een subsidie in te voeren voor het nemen van wolfwerende maatregelen op gronden die in een risicogebied in het Vlaamse Gewest liggen.

Luidens artikel 1, 2°, van het ontwerp kan de aanvrager van de subsidie zowel een natuurlijke persoon als een privaatrechtelijke rechtspersoon zijn. Het ontwerp preciseert dat de aanvrager slechts in aanmerking komt voor een subsidie indien deze voor de veesoorten zoals opgenomen in de subsidieaanvraag geen beroep kan doen op steunmaatregelen onder het VLIF[1] voor het nemen van wolfwerende maatregelen (artikel 3, tweede lid, 3°, van het ontwerp).[2]

2.2. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen die worden vermeld in de rubriek ‘rechtsgronden’ in de aanhef.

VORMVEREISTEN

3.1. Gevraagd of het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, verklaarde de gemachtigde:

> “Wat de subsidies in hoofde van de privaatrechtelijke rechtspersonen betreft (landbouwers komen niet in aanmerking voor subsidiëring):
>
> Het VG meent dat de subsidies toegekend aan privaatrechtelijke rechtspersonen geen staatssteun uitmaken in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
>
> Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU maakt een overheidsmaatregel verboden staatssteun uit indien de maatregel aan vier cumulatieve voorwaarden voldoet:
>
> 1. de steun wordt door de staat of met staatsmiddelen bekostigd;
>
> 2. de steun begunstigt een of meer ondernemingen — er is sprake van een selectief voordeel;

[1] Het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds, opgericht bij artikel 12 van het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’.

[2] De betrokken steun kan worden aangevraagd overeenkomstig de artikelen 3 en 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 ‘betreffende steun aan niet-productieve investeringen en aan de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven’.

‡LW-AJLVKBJFB-HACJFVT‡

3. de steun vervalst de mededinging of kan deze vervalsen; en

4. de steun beïnvloedt de handel tussen de EU-landen.

Het Vlaamse Gewest meent dat de laatste twee voorwaarden niet vervuld zijn en er bijgevolg geen sprake is van staatssteun.”

3.2. Het past om in dit verband tevens de mededeling van de Europese Commissie betreffende het begrip ‘staatssteun’ in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/C 262/01) in herinnering te brengen. Betreffende cultuur en instandhouding van erfgoed wordt erin immers het volgende vooropgesteld:

“2.6. Cultuur en instandhouding van erfgoed, met inbegrip van natuurbehoud.

33. Cultuur is een drager van identiteit, waarden en zingeving die een afspiegeling zijn van en een bepalende invloed hebben op de samenlevingen in de Unie. De sector cultuur en instandhouding van erfgoed bestrijkt een breed scala van doelstellingen en activiteiten, met onder meer musea, archieven, bibliotheken, kunstencentra en cultuurcentra of artistieke of culturele locaties, theaters, operahuizen, concerthallen, archeologische vindplaatsen, monumenten, historische locaties en gebouwen, traditionele gebruiken en ambachten, festivals en tentoonstellingen, maar ook culturele en artistieke educatie. Europa’s rijke natuurlijke erfgoed, met inbegrip van het behoud van biodiversiteit, habitats en soorten, biedt verdere waardevolle voordelen voor de samenlevingen in de Unie.

34. Gezien hun bijzondere karakter kunnen bepaalde activiteiten op het gebied van cultuur en instandhouding van cultureel en natuurlijk erfgoed op niet-commerciële wijze worden georganiseerd en dus niet-economisch van aard zijn. Overheidsfinanciering van die activiteiten vormt dan ook mogelijk geen staatssteun. De Commissie is van mening dat overheidsfinanciering van een activiteit op het gebied van cultuur of instandhouding van erfgoed die kosteloos toegankelijk is voor het brede publiek, een zuiver maatschappelijke en culturele doelstelling dient die niet-economisch van aard is. Evenzo doet het feit dat bezoekers van een culturele instelling of deelnemers aan een activiteit op het gebied van cultuur of instandhouding van erfgoed, met inbegrip van natuurbehoud, die openstaat voor het brede publiek, een financiële bijdrage moeten leveren die slechts een fractie van de reële kosten dekt, niet af aan het niet-economische karakter van die activiteit, omdat die bijdrage niet kan worden beschouwd als een echte vergoeding voor de geleverde dienst.

35. Daarentegen dienen activiteiten op het gebied van cultuur of instandhouding van erfgoed (met inbegrip van natuurbehoud) die overwegend worden bekostigd met bezoekers- of gebruikersvergoedingen of met andere commerciële middelen (bijv. commerciële tentoonstellingen, bioscopen, commerciële muziekuitvoeringen en festivals en kunstacademies die overwegend worden bekostigd met onderwijsgelden) als economisch te worden aangemerkt. Evenzo dienen activiteiten op het gebied van instandhouding van erfgoed of cultuur die uitsluitend ten goede komen aan bepaalde ondernemingen – en niet aan het brede publiek (bijv. de restauratie van een door een particuliere onderneming gebruikt historisch pand) – in de regel als economisch te worden aangemerkt.

36. Bovendien zijn talrijke activiteiten op het gebied van cultuur of instandhouding van erfgoed objectief gezien niet-substitueerbaar (bijv. publiek toegankelijke archieven die unieke documenten bezitten) en valt hierdoor het bestaan van een echte markt uit te sluiten. Volgens de Commissie zouden ook deze activiteiten niet-economisch van aard zijn.

‡LW-AJLVKBJFB-HACJFVT‡

37. In gevallen waarin een entiteit culturele activiteiten of activiteiten op het gebied van instandhouding van erfgoed uitoefent, waarvan sommige niet-economisch zijn in de zin van de punten 34 en 36 en andere economisch, zal de overheidsfinanciering die zij ontvangt alleen in zoverre onder de staatssteunregels vallen als deze de kosten dekt die aan de economische activiteiten verbonden zijn.[3]"

3.3. Uit deze mededeling blijkt dat subsidies geen staatssteun uitmaken indien zij betrekking hebben op niet-economische activiteiten[4], maar ook dat er op het domein van de cultuur en instandhouding van erfgoed, met inbegrip van natuurbehoud, economische activiteiten kunnen plaatsvinden.

Voor zover de activiteiten die op grond van het ontwerp kunnen worden gesubsidieerd, niet-economische activiteiten zijn, is aanmelding bij de Europese Commissie niet vereist.

Als het ontwerp toch ook betrekking zou hebben op de subsidiëring van economische activiteiten, dient te worden nagegaan of het ontwerp is vrijgesteld van aanmelding bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, op basis van de *de-minimis*verordeningen.[5] Indien dit niet het geval is, is die aanmelding vereist, tenzij een beroep kan worden gedaan op een andere vrijstellingsregeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. De ontworpen regeling verwijst herhaaldelijk naar een bekendmaking op de website van het Agentschap voor Natuur en Bos.

Zo bevat artikel 1, 5°, van het ontwerp een definitie van "risicogebied", dat de gemeenten omvat waarvan de gronden in aanmerking komen voor de subsidie. Deze gemeenten worden aangeduid op een kaart die is "te raadplegen op www.natuurenbos.be".

---

[3] *Voetnoot 50 uit de genoemde mededeling:* Zoals uiteengezet in punt 207, is de Commissie van mening dat overheidsfinanciering voor gebruikelijke faciliteiten van infrastructuur (zoals restaurants, winkels of plaatsen voor betaald parkeren) die vrijwel uitsluitend voor een niet-economische activiteit wordt gebruikt, in de regel het handelsverkeer tussen de lidstaten niet beïnvloedt. Evenzo is de Commissie van mening dat overheidsfinanciering voor gebruikelijke faciliteiten die beschikbaar worden gesteld in het kader van niet-economische activiteiten op het gebied van cultuur en instandhouding van erfgoed (bijv. een winkel, café of garderobe tegen betaling in een museum), normaal gesproken geen invloed heeft op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

[4] In dat geval gaat het om een dienst van algemeen belang, die buiten het toepassingsgebied van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie valt.

[5] Meer bepaald onder 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' of 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'.

‡LW-AJLVKBJFB-HACJFVT‡

Er kan volgens de ontworpen regeling een subsidie worden aangevraagd voor te beschermen vee dat bestaat uit paarden en/of runderen die zich bevinden in een specifiek aangeduide “schutkring” waarin door een wolvenaanval op een paard of rund een potentiële probleemsituatie is ontstaan. De schutkring wordt bepaald op basis van het actuele schaderisico binnen het betreffende wolventerritorium en geldt voor 6 maanden, verlengbaar indien noodzakelijk. “Deze schutkring is te raadplegen op www.natuurenbos.be” (artikel 3, vierde lid, 3°, van het ontwerp).

Overeenkomstig artikel 6 van het ontwerp wordt de aanvraag van een subsidie ingediend met een volledig ingevuld aanvraagformulier “dat het agentschap op zijn website ter beschikking stelt”.

Overeenkomstig artikel 11 van het ontwerp is de Vlaamse minister bevoegd voor de omgeving en de natuur belast met de uitvoering van dit besluit “en de opmaak van een reglement”. De minister kan beslissen “om aanpassingen in het reglement door te voeren voor wat betreft de technische vereisten voor een wolfwerende omheining naargelang nieuwe inzichten die ontstaan op basis van opgedane ervaring”. Volgens artikel 1, 7°, van het ontwerp is dit subsidiereglement “terug te vinden (…) op www.natuurenbos.be”.

Met betrekking tot deze verwijzingen naar de raadpleging op de website van het Agentschap voor Natuur en Bos moeten meerdere opmerkingen worden gemaakt.

4.2. Voormelde werkwijze heeft vooreerst tot gevolg dat het onduidelijk is wie bevoegd is om het risicogebied, de schutkring en het aanvraagformulier te bepalen. Hierover bevraagd, verduidelijkte de gemachtigde:

> “Het risicogebied werd door het instituut van Natuur- en Bosonderzoek (INBO) opgemaakt, gebaseerd op monitoringgegevens en buitenlandse ervaringen. Deze risicokaart is opgenomen in het reglement en wordt driemaandelijks geëvalueerd op basis van de meest recente waarnemingen, schadegevallen en inzichten vanuit vestiging van wolven binnen Vlaanderen en/of in grensgebieden. De meest actuele kaart is terug te vinden op de website van Natuur en Bos.
>
> De schutkring wordt opgemaakt door Natuur en Bos en het INBO en wordt afgebakend op basis van actuele schade- en monitoringgegevens. Doordat een schutkring kan wijzigen in tijd en ruimte, wordt dit duidelijk vermeld op de website van Natuur en Bos, zodat hier steeds actuele informatie te vinden is. Een schutkring zal direct ingezet of geactualiseerd worden bij het optreden van kritieke schadegevallen, zoals een aanval op paarden. Dit in tegenstelling tot een risicogebied, dat standaard om de 3 maanden wordt gescreend op de nood aan actualisatie.” en
>
> “Het aanvraagformulier wordt opgesteld door Natuur en Bos, waarbij de actuele versie steeds op de website terug te vinden is.”

Het ontwerp dient op dit punt dan ook te worden aangevuld, waarbij telkens gepreciseerd dient te worden aan wie de bevoegdheid wordt gedelegeerd om het risicogebied, de schutkring en het aanvraagformulier te bepalen.

‡LW-AJLVKBJFB-HACJFVT‡

4.3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er voorts reeds meermaals op gewezen dat de toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, in principe ontoelaatbaar is, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

Verscheidene beoogde delegaties betreffen weliswaar een technisch aspect, maar hun draagwijdte is niet beperkt. Zo zijn de vaststelling van het risicogebied en de schutkring bepalend voor het toepassingsgebied van de betrokken subsidieregeling.

Het aanvraagformulier zal geen nieuwe voorwaarden mogen bevatten, en enkel een weerspiegeling mogen zijn van de voorwaarden die al bij besluit zijn vastgesteld.

4.4. Bij de adviesaanvraag werd tevens een “Reglement – subsidie voor wolfwerende maatregelen”, “versie: 6 oktober 2020”, met de vermelding “bijlage” in de bestandsnaam toegevoegd. Gevraagd of beoogd wordt om dit reglement als bijlage bij het ontwerp te voegen, antwoordde de gemachtigde:

> “Het is minder aangewezen om het reglement in het besluit op te nemen, aangezien dit voldoende vlot aangepast zou moeten kunnen worden ingeval er noden tot aanpassing zijn (bijvoorbeeld bij nieuwe technische inzichten op vlak van bruikbare wolfwerende maatregelen en de technische bepalingen terzake).”

Het voorgelegde reglement bevat enerzijds een overname van de bepalingen van het besluit, en anderzijds een aantal nadere preciseringen. Deze nadere preciseringen zijn verordenend van aard, en het reglement zal bijgevolg ook in de vorm van een “besluit” door de minister, zoals bepaald in artikel 11 van het ontwerp, moeten worden aangenomen.

4.5. Een ministerieel besluit dient krachtens artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ in het *Belgisch Staatsblad* te worden bekendgemaakt. De publicatie van het reglement bedoeld in artikel 1, 7°, van het ontwerp op de website www.natuurenbos.be kan bijgevolg enkel de vorm aannemen van een aanvullende publicatie, naast de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

4.6. Rekening houdend met het verordenend karakter van het risicogebied, de schutkring en het aanvraagformulier, dient hun bekendmaking in beginsel tevens in het *Belgisch Staatsblad* plaats te vinden en kan ook hier de voorziene publicatie op de website www.natuurenbos.be slechts de vorm aannemen van een aanvullende publicatie, naast de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

‡LW-AJLVKBJFB-HACJFVT‡

Wat dat betreft dient te worden herinnerd aan advies 65.625/1 van 8 april 2019[6] waarin het volgende is opgemerkt:

> "Door in een bekendmaking van deze verordening op de website www.natuurenbos.be van het agentschap te voorzien wordt afgestapt van het beginsel van de gecentraliseerde bekendmaking van alle wets- en verordeningsbepalingen in het Belgisch Staatsblad. Het opteren voor een andere wijze van bekendmaking kan evenwel, in geval van een geschil, aanleiding geven tot bewijsproblemen voor de overheid, die niet rijzen bij een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Zo kunnen er zich problemen voordoen betreffende de kennisneming van de verordening door de particulier, de datum van bekendmaking, de beschikbaarheid van verschillende versies en hun ontstaansgeschiedenis. Om die redenen is het aan te bevelen de website www.natuurenbos.be veeleer te gebruiken als een aanvullende bekendmaking van de betrokken verordeningen naast hun officiële bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.
>
> Indien de stellers van het ontwerp er alsnog voor opteren om enkel te voorzien in een bekendmaking via de website www.natuurenbos.be, dienen zij er op toe te zien dat alle in het ontwerp voorziene verordeningen worden gepubliceerd en dat deze bekendmaking gebeurt op een wijze die niet alleen de informatieve, maar ook de procedurele en documentaire functie van een officiële bekendmaking van een verordening vervult. In het bijzonder zal erop moeten worden toegezien dat de datum van bekendmaking van de verordening duidelijk wordt vermeld, dat de authenticiteit van de documenten en van de bijkomende gegevens wordt gegarandeerd, en dat deze gegevens blijvend beschikbaar zijn, ook de verschillende historische versies van deze teksten."

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. In de aanhef van het ontwerp dient onder de rubriek 'vormvereisten' een nieuw derde streepje te worden ingevoegd dat verwijst naar het gezamenlijk advies uitgebracht door de Minaraad en de SALV, goedgekeurd door de Minaraad op 16 september 2021 en door de SALV op 17 september 2021.

6. In het huidige derde streepje, toekomstige vierde streepje van de rubriek 'vormvereisten' van de aanhef zal zowel moeten worden verwezen naar advies 70.232/1 van 29 september 2021 als naar het thans voorliggende advies 70.295/1.

Artikel 4

7. Gevraagd of in artikel 4, 1°, van het ontwerp niet de maximale termijn moet worden bepaald waarin de beoogde omheining moet worden geplaatst, antwoordde de gemachtigde:

[6] Adv.RvS 65.625/1 van 8 april 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2019 'houdende de preventie, surveillance en bestrijding van klassieke en Afrikaanse varkenspest bij wilde zwijnen ter uitvoering van het Wildedierenziektedecreet van 28 maart 2014', opmerking 10.

‡LW-AJLVKBJFB-HACJFVT‡

> “Volgens artikel 6 moeten de facturen ten laatste 6 maanden na datum aan ons bezorgd worden. Naast de facturen moeten ook foto’s van de geplaatste omheining bezorgd worden dus het plaatsen van de omheining neemt maximum 6 maanden in beslag.”

Artikel 6 van het ontwerp vermeldt enkel de “bestaande omheiningen”. Indien het de bedoeling is van de steller van het ontwerp dat in de subsidieaanvraag ook foto’s worden opgenomen waaruit blijkt dat de door het ontwerp beoogde werken ook daadwerkelijk al zijn uitgevoerd, zal dit als dusdanig in het besluit moeten worden bepaald.

DE GRIFFIER	DE VOORZITTER
Greet VERBERCKMOES	Marnix VAN DAMME

‡LW-AJLVKBJFB-HACJFVT‡