RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.548/3
van 31 mei 2023

over

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

‡LW-DBFXQCECE-HDFEIRZ‡

Op 2 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de werking en het beheer van het Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuursector (FIVA) en de verrichtingen die voor steun vanuit FIVA en EFMZVA in aanmerking komen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS 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 31 mei 2023.

*

‡LW-DBFXQCECE-HDFEIRZ‡

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 van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan het programma van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken, Visserij en Aquacultuur (hierna: EFMZVA), dat op 19 december 2022 werd goedgekeurd door de Europese Commissie, in uitvoering van verordening (EU) 2021/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 'tot oprichting van het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en tot wijziging van Verordening (EU) 2014/1004'. Het regelt ook de financiering van dit programma via het Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuursector (hierna: FIVA)[1].

Titel 1 van het ontwerp bevat algemene bepalingen, met inbegrip van een aantal definities (artikel 1), de aanwijzing van een beheerautoriteit (artikel 3), de identificatie van mogelijke aanvragers van steun (artikel 4), een delegatie aan de Vlaamse minister bevoegd voor de zeevisserij (hierna: minister) om alle beslissingen te nemen in het kader van de steunverlening ter uitvoering van de FIVA-regelgeving en de EFMZVA-regelgeving (artikel 5) en de terbeschikkingstelling van personeel, uitrusting en installaties (artikel 6).

In titel 2 worden de verrichtingen bepaald waarvoor het FIVA en het EFMZVA steun kunnen verlenen. Het gaat om de bevordering van duurzame visserij en het herstel en de instandhouding van aquatische biologische rijkdommen (hoofdstuk 1), de bevordering van duurzame aquacultuuractiviteiten en van de verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten als bijdrage tot de voedselzekerheid in de Europese Unie (hoofdstuk 2) en de voorwaarden voor een duurzame blauwe economie in kust-, eiland- en binnenlandgebieden en de bevordering van de ontwikkeling van visserij- en aquacultuurgemeenschappen (CLLD) (hoofdstuk 3).

De voorwaarden waaronder het FIVA en het EFMZVA steun kunnen verlenen worden vastgelegd in titel 3. Daartoe worden een aantal algemene bepalingen over de steunintensiteit en -bedragen aangenomen (hoofdstuk 1), evenals milieu- (hoofdstuk 2) en duurzaamheidsvoorwaarden (hoofdstuk 3) voor toekenning van steun. De vormen van steun worden eveneens geregeld (hoofdstuk 4).

Titel 4 bevat begrotingsbepalingen met betrekking tot het FIVA. De procedure om steun vanuit EFMZVA en FIVA toe te kennen wordt geregeld in titel 5. De aanvaardingscriteria, subsidieerbaarheid en aanvraagvoorwaarden maken het voorwerp uit van titel 6. In titel 7 wordt

[1] Opgericht bij decreet van 13 mei 1997 'houdende oprichting van een Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuursector' (hierna: het FIVA-decreet).

‡LW-DBFXQCECE-HDFEIRZ‡

de organisatie van de steunverlening bepaald. Titel 8 bevat communicatie- en informatieverplichtingen. Een regeling voor de controle en de sancties is opgenomen in titel 9. De procedure om bezwaar in te dienen tegen beslissingen die rechtsgevolgen tot stand brengen ter uitvoering van het te nemen besluit, de uitvoeringsbesluiten ervan, verordening (EU) 2021/1139 en de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan wordt vastgelegd in titel 10. De gegevensverwerking waartoe het te nemen besluit aanleiding geeft, is het voorwerp van titel 11. In titel 12 wordt voorzien in een regeling voor de uitwisseling van berichten. In titel 13 heeft het enige artikel betrekking op de situatie van dubbele subsidiëring.

Titel 14 bevat een aanvulling van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2016 'tot vaststelling van aanvullende nationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en voor controle op de visserijactiviteiten'.

Titel 15 omvat een aantal slotbepalingen. 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' wordt opgeheven (artikel 67). Er wordt ook voorzien in een overgangsregeling (artikel 68). Het te nemen besluit treedt in werking op de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 69, eerste lid). Het is in beginsel van toepassing op aanvragen die zijn ingediend vanaf 1 januari 2023 en waarover na de datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit een beslissing is genomen (artikel 69, tweede lid).

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 4, 5, 7 tot 62, 64, 65 en 68 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 4 van het FIVA-decreet. Bij het tweede lid van dat artikel wordt de Vlaamse Regering (hierna: de 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 van dat artikel zijn omschreven. Tevens wordt de regering bij het vierde lid ervan gemachtigd om de nadere invulling te bepalen van de verrichtingen waarvoor die tegemoetkomingen worden verleend.

Voor de artikelen 3 en 6 van het ontwerp kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de 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. Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat in de aanhef bij het ontwerp wordt vermeld maar waaruit slechts volgt dat de regering beschikt over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel, biedt geen rechtsgrond voor de voornoemde artikelen.

3.2. Naast de voormelde decretale bepalingen kunnen ook de artikelen 9, eerste lid, 5°, 23 en 24 van het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid'

‡LW-DBFXQCECE-HDFEIRZ‡

rechtsgrond bieden voor het ontwerp.[2] Artikel 24, 6°, van dat decreet biedt tevens rechtsgrond voor artikel 66, dat een artikel 10/1 invoegt in het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2016.

3.3. In artikel 63 van het ontwerp wordt bepaald dat de beheerautoriteit optreedt als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', welke de categorieën van betrokkenen zijn van wie de persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, de categorieën van persoonsgegevens waarop die verwerking slaat, wie toegang heeft tot die persoonsgegevens en het doel van de gegevensverwerking.

Er kan worden aangenomen dat de in artikel 63 opgenomen bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens een intrinsiek gevolg zijn van de voormelde decretale bepalingen, zodat geen afzonderlijke wettelijke basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden. Ook de bewaartermijn van de persoonsgegevens (die in het ontwerp niet wordt bepaald) kan impliciet op voldoende wijze worden afgeleid uit de voormelde decretale bepalingen, en met name uit het gegeven dat de werkzaamheden in het kader waarvan de gegevens worden verwerkt een einde nemen wanneer de subsidies zijn verleend en de daarmee verband houdende activiteiten zijn afgerond.

3.4. De rechtsgrond voor de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 februari 2016 bij artikel 67 van het ontwerp wordt geboden door dezelfde bepalingen als voor de overige bepalingen van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De rubriek 'Rechtsgronden' in de aanhef moet worden aangepast overeenkomstig hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp.

[2] Artikel 9, eerste lid, 5°, van dat decreet bepaalt dat de regering flankerende maatregelen kan nemen om de leefbaarheid te verbeteren van bestaande bedrijven die worden geconfronteerd met veranderende omgevingsfactoren. Artikel 23 van dat decreet bepaalt dat de regering, met behoud van de toepassing van het FIVA-decreet, een duurzame zeevisserij en aquacultuur kan aanmoedigen door een economisch efficiënte, en ecologisch en sociaal aanvaardbare zeevisserij en aquacultuur te bevorderen. Artikel 24 van dat decreet bepaalt dat de regering, voor de zeevisserij, het volgende regelt: 1° de instandhouding, het beheer en de exploitatie van levende aquatische organismen; 2° de beperking van de milieu-impact; 3° de toegang tot water en aquatische bestanden; 4° het structureel beleid en het beheer van de vlootcapaciteit; 5° het marktbeleid, inclusief de erkenning van producentenorganisaties; 6° de invoering en de uitvoering van controleregelingen, inclusief de controle op illegale, niet-gemelde en ongereglementeerde visserij, evenals de handhaving daarvan.

‡LW-DBFXQCECE-HDFEIRZ‡

Artikel 5

5. In artikel 5, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de minister de bevoegdheden, verleend in het ontwerp, kan delegeren aan de beheerautoriteit. In zoverre die delegatie ook betrekking zou hebben op verordenende bevoegdheden,[3] is ze in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.[4]

Titel 2

6. In het opschrift van titel 2 moet worden geschreven “EFMZVA” in plaats van “EFMZV”.

Artikel 37

7. Artikel 37, § 2, derde lid, van het ontwerp bepaalt, specifiek in de context van de duurzaamheidsvoorwaarden die gelden voor de toekenning van steun, dat de beheerautoriteit de steun die al is uitbetaald, “volledig of gedeeltelijk” terugvordert als de begunstigde “geen recht heeft op de steun en de steun al is uitbetaald”.

Artikel 13 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

[3] Hetgeen alvast het geval is voor artikel 55, eerste lid, van het ontwerp, luidens hetwelk de minister “bijkomende regels” kan bepalen voor “de coördinatie en voor de uitvoering van de controles, vermeld in verordening (EU) 2021/1060, verordening (EU) 2021/1139 en de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan”.

[4] Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

‡LW-DBFXQCECE-HDFEIRZ‡

van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ 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. Voor de daar vermelde hypotheses moet de subsidie altijd worden teruggevorderd.

In zoverre de hypotheses bedoeld in artikel 37, § 2, derde lid, van het ontwerp zich uitstrekken tot degene die bedoeld worden in artikel 13 van de wet van 16 mei 2023, zou de ontworpen bepaling geen afbreuk kunnen doen aan die (integrale) terugbetalingsverplichting. Artikel 37, § 2, derde lid, moet dus worden gelezen in samenhang met de artikelen 58, eerste lid, en 60, § 1, eerste lid, waarin de mogelijkheden tot terugvordering van steun meer algemeen, en uitdrukkelijk met behoud van de toepassing van artikel 13 van de wet van 16 mei 2023, worden geregeld.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-DBFXQCECE-HDFEIRZ‡