

NOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Jachtadministratiebesluit van 25 april 2014, wat betreft de invoering van nadere regels over het Jachtfonds

1. SITUERING

Op 12 oktober 2018 heeft de Vlaamse Regering het voorontwerp van besluit houdende wijziging van het Jachtadministratiebesluit van 25 april 2014, wat betreft de invoering van nadere regels over het jachtfonds, principieel goedgekeurd en de Vlaamse minister, bevoegd voor de landinrichting en het natuurbehoud, gelast over het voorontwerp van besluit het advies in te winnen van de Raad van State (VR 2018 1210 DOC. 1146).

2. BESPREKING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Advies 64.481/1 van de Raad van State van 19 november 2018 gaat als bijlage 2. Om rekening te houden met de door de Raad van State gemaakte opmerkingen wordt het ontwerp van besluit op een aantal plaatsen aangepast. De voornaamste punten uit het advies worden als volgt beoordeeld.

- **Randnummer [4.3]:** De Raad van State stelt dat er kan worden aanvaard dat onder de doelstellingen vermeld in artikel 32/1 van het Jachtdecreet een aantal praktische activiteiten ressorteren die als diensten van algemeen belang zouden kunnen worden gekwalificeerd en die alleen zouden kunnen worden vervuld door een organisatie voor jagers met een regiodekkende werking in Vlaanderen, maar vindt dat deze diensten van algemeen belang evenwel uitdrukkelijk in het ontwerp van besluit moeten worden omschreven en verantwoord, wat in casu niet het geval is nu de activiteiten op nagenoeg dezelfde manier zijn omschreven als de activiteiten die aan mededinging zijn onderworpen. De voorafname moet bijgevolg worden bestemd voor (eventueel erkende) organisaties van jagers met een regiodekkende werking in Vlaanderen.
De opmerking omtrent de diensten van algemeen belang kadert binnen de discussie omtrent staatssteun. De inhoudelijke en juridische verduidelijking hieromtrent wordt besproken bij de behandeling van het randnummer [5]. De Hubertus Vereniging Vlaanderen vzw (HVV) is reeds jarenlang de enige organisatie voor jagers in Vlaanderen met een volledige, brede, regiodekkende werking, die de capaciteit heeft om de doelstellingen vastgelegd in het Jachtdecreet en de hieraan verbonden niet-economische activiteiten waarvoor een subsidie kan worden bekomen, uit te voeren. Naar analogie met de ontwikkelingen in andere vergelijkbare sectoren, zoals de hengelsportsector en de natuursector waar eerder een consolidatie plaatsvond, is te verwachten dat HVV nog geruime tijd de enige organisatie voor jagers met regiodekkende werking en voldoende capaciteit zal blijven. Om die reden wordt het ontwerp van besluit op dit punt niet aangepast.
- **Randnummer [4.4]:** De Raad van State vraagt verduidelijking over de aard van de subsidie en over de vergoeding voor welke kosten deze wordt toegekend (zie artikel 56 van het decreet van 8 juli

2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof).

Het gaat hierbij om een algemene werkingssubsidie. Dit werd in de ontworpen bepaling aangevuld. De vraag voor welke kosten deze wordt toegekend, wordt beantwoord in het herwerkte tweede lid van paragraaf 2 van het ontworpen artikel 59/2. De inhoudelijke en juridische verduidelijking wordt mede besproken bij de behandeling van het volgende randnummer.

- **Randnummer [5]:** De Raad van State stelt zich vragen over de compatibiliteit van de subsidie-regeling met de Europese staatssteunregels. De Raad van State oordeelt dat de jacht een sector is die onderhevig is aan mededinging en dat er sprake is van intra-uniale handel. De activiteiten en de projecten die worden beoogd in het ontworpen artikel 59/2, §2 en §3, zijn bovendien op een ruime manier omschreven op basis van hun doelstelling. Deze omschrijving sluit de economische aard van de activiteiten en de projecten niet uit. De in de ternota aan de leden van de Vlaamse Regering opgesomde voorbeelden van activiteiten en projecten zijn heel divers en sommige hiervan moeten prima facie als een economische activiteit worden gekwalificeerd.

Een subsidie kan slechts beschouwd worden als een steunmaatregel in de zin van artikel 107, §1, van het VWEU als die wordt toegekend aan een onderneming. In het mededingingsrecht is het vaste rechtspraak dat het begrip onderneming elke eenheid omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. Het is tevens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat iedere activiteit die erin bestaat goederen of diensten op een markt aan te bieden, een economische activiteit is. De Raad van State geeft niet duidelijk aan welke doelstellingen uit het Jachtdecreet en welke taken opgelijst in de ternota aan de Vlaamse Regering aanleiding zouden kunnen geven tot economische activiteiten. Er is bovendien geen rechtspraak voorhanden die specifiek uitsluitel geeft over de doelstellingen en de activiteiten vermeld in het Jachtdecreet en in de ternota aan Vlaamse Regering beschouwd kunnen worden als economische activiteiten. Wel heeft het Gerecht geoordeeld in een van de zaken aangehaald door de Raad van State dat: *“Il résulte des éléments qui précèdent que, par leurs activités secondaires, et notamment la vente de bois ainsi que les baux de chasse et de pêche, les organisations de protection de l’environnement offrent directement des produits et des services sur le marché. Les secteurs d’activités comme l’agriculture, la sylviculture, l’affermage de terrains de chasse ou de plans d’eaux destinés à des activités piscicoles et le tourisme fonctionnent le plus souvent selon les conditions du marché et comportent des entreprises opérant dans un cadre concurrentiel et cherchant à réaliser des bénéfices. En outre, de telles activités n’ont pas toujours été, et ne sont pas nécessairement, exercées par des autorités publiques.”* Het is echter zo dat dit soort van activiteiten, gekwalificeerd in de rechtspraak als economisch van aard, in het bijzonder de verkoop van jachtrechten of het verpachten van jachtdomeinen, niet door HVV wordt uitgeoefend en niet het voorwerp uitmaakt van de subsidieregeling.

De Mededeling van de Commissie betreffende het begrip ‘staatsteun’ in de zin van artikel 107, §1, van het VWEU over het niet-economische karakter van activiteiten op het gebied van cultuur of instandhouding van erfgoed, verduidelijkt dat:

“33. [...] 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.”

Zoals in de Mededeling van de Commissie betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, §1, van het VWEU vermeld, vormen activiteiten voor het behoud van biodiversiteit, habitats en soorten geen economische activiteit. Om tegemoet te komen aan het advies van de Raad van State wordt in artikel 59/2, §2, tweede lid, een extra voorwaarde opgenomen in punt 4. De taken waarvoor de subsidie zal worden toegekend, moeten het behoud van natuur en biodiversiteit bevorderen en dus niet-economisch van aard zijn. Op deze manier wordt elke steun voor een economische activiteit uitgesloten. Bij de toekenning van de subsidie zal bovendien telkens een ad hoc beoordeling worden gemaakt over de aard van de taken die gesubsidieerd zullen worden.

Voorbeelden van taken die niet-economisch van aard zijn, het behoud van biodiversiteit, habitats en soorten bevorderen en gesubsidieerd kunnen worden, zijn (niet-exhaustief):

- 1° ondersteunen van wildbeheereenheden en onafhankelijke jachtrechthouders bij het realiseren van hun doelstellingen omtrent populatiebeheer van wildsoorten, invasieve uitheemse soorten en beschermde soorten, de verbetering van leefgebieden van wildsoorten en het realiseren van vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen;
- 2° participeren aan het proces voor de opmaak en de implementatie van de instandhoudingsdoelstellingen;
- 3° ondersteunen van de wildbeheereenheden bij het overleg over de jacht in vogelrijke gebieden, zoals bedoeld in artikel 14 van het Jachtvoorwaardenbesluit;
- 4° ondersteunen van de wildbeheereenheden bij het overleg over de aanpak van bepaalde wildsoorten, zoals bedoeld in de artikelen 54 en 55 van het Jachtvoorwaardenbesluit;
- 5° organiseren van educatie en informatie-uitwisseling over duurzaam wildbeheer en biotoopverbetering en -herstel;
- 6° organiseren van initiatieven die de inzet van bijzondere veldwachters in het kader van de toepassing van de jachtreglementering verbeteren.

Op basis van bovenstaande uiteenzetting meent het Vlaamse Gewest dat de taken die in aanmerking zullen komen voor subsidiëring, duidelijk moeten strekken tot het behoud van natuur en biodiversiteit en bijgevolg als niet-economische activiteiten kunnen worden gekwalificeerd. Er is met andere woorden geen sprake van staatssteun. Zelfs indien HVV toch andere activiteiten zou uitoefenen die economisch van aard zijn, sluit dat niet uit dat subsidies worden toegekend voor niet-economische activiteiten die dan ook niet beschouwd moeten worden als steun. De stelling van de Raad van State dat "de adviesaanvrager er zich van zou [moeten] vergewissen dat de Hubertus Vereniging Vlaanderen vzw niet als "onderneming" kan worden gekwalificeerd in de zin van artikel 108, paragraaf 1, VWEU" lijkt te verwijzen naar het ondernemingsbegrip in artikel 107, paragraaf 1, van de VWEU (in plaats van artikel 108). Maar belangrijk hierbij is om op te merken dat het niet noodzakelijk is dat de ontvanger van de steun op geen enkele wijze als onderneming gekwalificeerd zou kunnen worden opdat een subsidie toch geen steun in de zin van artikel 107 zou uitmaken. Op basis van vaste EU rechtspraak is de classificatie van een entiteit als een onderneming altijd afhankelijk van een specifieke activiteit. Een entiteit die economische en niet-economische activiteiten uitvoert, moet alleen als een onderneming worden beschouwd met betrekking tot haar economische activiteiten. De Europese Commissie heeft dit opnieuw bevestigd in zijn recente Mededeling betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, §1, van het VWEU.

Deze opmerking is ook relevant voor de stelling van de Raad van State dat "de jacht een sector is die onderhevig is aan mededinging en dat er sprake is van intra-uniale handel". Hierbij moet opgemerkt worden dat zelfs als zou de jacht een sector zijn die onderhevig is aan mededinging, de relevante vraag blijft of de specifieke, gesubsidieerde activiteiten toegekend aan HVV economisch van aard zijn of niet. Concreet betekent dit dat HVV als een onderneming kan beschouwd worden wat betreft haar economische activiteiten. Echter, indien HVV ook niet-economische activiteiten uitoefent (bijvoorbeeld de taken waarvoor HVV in het kader van het ontworpen artikel 59/2, §2, tweede lid, subsidies zal ontvangen), hoeft zij voor die activiteiten niet beschouwd te worden als een onderneming en vormen subsidies aan haar dan ook geen staatssteun. Het feit dat HVV dus bepaalde economische activiteiten zou uitoefenen en daarvoor als een onderneming beschouwd moet worden, neemt niet weg dat HVV voor haar niet-economische activiteiten geen onderneming is. Het Vlaamse Gewest meent bovendien dat er geen beïnvloeding is van de interstatenhandel. Opdat een subsidie gekwalificeerd moet worden als

steun in de zin van artikel 107 van het VWEU, moet die subsidie een invloed kunnen hebben op de interstatenhandel, gezien het doel van de staatssteunregels erin bestaat te vermijden dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. De beoordeling van het effect op de interstatenhandel is afhankelijk van de concrete activiteiten die worden toebedeeld aan HVV op basis van de relevante bepalingen. Voor activiteiten die niet-economisch van aard zijn, namelijk de activiteiten waavoor in casu subsidie kan worden bekomen, hoeft niet te worden onderzocht of eventuele overheidsfinanciering het handelsverkeer kan beïnvloeden.

- **Randnummer [6]:** Overeenkomstig het advies van de Raad van State is aan het begin van het ontworpen artikel 59/1 het paragraafteken weggelaten, aangezien het artikel verder niet is ingedeeld in paragrafen.

- **Randnummer [7]:** De Raad van State adviseert om ook de jaarrekening door de minister te laten goedkeuren.

De jaarrekening omvat een inhoudelijk overzicht (conform de onderverdelingen van de begroting) van alle uitgaven van het voorbije boekhoudkundige jaar. De jaarrekening wordt bezorgd aan de leden van het Centraal Comité en geeft een overzicht van de concrete uitvoering van de begroting. Het is belangrijk dat de leden van het Centraal Comité een inhoudelijk overzicht krijgen van alle uitgaven van het Jachtfonds. Het betreft uitgaven die reeds verricht zijn. Het Centraal Comité kan hoogstens nagaan of de uitgaven in overeenstemming zijn met wat in de begroting is opgenomen, en eventueel nagaan of bepaalde uitgaven die in de begroting waren voorzien, niet zijn uitgevoerd. Maar aan de uitgaven an sich kan niets meer veranderd worden. In dat opzicht lijkt het weinig meerwaarde te hebben om de jaarrekening ter goedkeuring aan de minister voor te leggen. Voor het Visserijfonds, waarvoor een analoge wetgeving en werkwijze bestaat, gebeurt dat evenmin. Om die reden wordt het ontwerp van besluit op dit vlak niet aangepast.

- **Randnummer [8]:** De Raad van State wijst er op dat het ontworpen artikel 59/4, §1, erin voorziet dat vijf van de elf leden de jachtsector vertegenwoordigen. Rekening houdend met het feit dat de jachtsector een primaire begunstigde is van de betrokken middelen, is er een verhoogd risico op belangenvermenging.

Er zijn drie elementen die ervoor zorgen dat bij de besteding van de middelen uit het Jachtfonds belangenvermenging uitgesloten wordt:

- 1° het Centraal Comité bestaat uit een meerderheid van ambtenaren die over het risico van belangenvermenging zullen waken en die vanuit hun functie de maatschappelijke belangen zullen vertegenwoordigen;
- 2° zoals in alle adviesorganen inzake jacht en visserij zal een huishoudelijk reglement opgesteld worden, zoals ook bepaald in het ontworpen artikel 59/4, §5, waarin een clause wordt opgenomen over belangenvermenging;
- 3° het Centraal Comité staat in voor de besteding van de gelden van het Jachtfonds zoals bepaald in het ontworpen artikel 59/4, §5. Elkeen kan via de verschillende leden van het Centraal Comité voorstellen doen voor interessante realisaties. Daarnaast kan het Centraal Comité er bijvoorbeeld ook voor kiezen om voor de besteding van een deel van het budget gebruik te maken van een projectoproep aan de verschillende sectoren. Het Centraal Comité zal dan alle voorstellen afwegen en tot een eindvoorstel komen voor de begroting die aan de minister voorgelegd wordt voor goedkeuring of desgevallend bijsturing. Op die manier kan een gebalanceerde invulling van de doelstellingen gegarandeerd worden en blijft de eindbeslissing bij de minister. Aldus wordt het risico op belangenvermenging maximaal gereduceerd.

3. TECHNISCH NAZICHT

Een technische aanpassing is doorgevoerd aan het derde lid van paragraaf 2 van het ontworpen artikel 59/4. Dit is nodig om te verduidelijken dat bij een vacature van een mandaat elke partij vermeld in het ontworpen artikel 59/4, §1, haar eigen plaatsvervangers kan voordragen en dit niet kan doen voor de andere partijen.

4. WEERSLAG

Het aldus aangepaste en als bijlage 1 toegevoegd ontwerp van besluit houdende wijziging van het Jach-administratiebesluit van 25 april 2014, wat betreft de invoering van nadere regels over het Jachtfonds, heeft geen andere weerslag op de begroting, het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap of op de lokale besturen dan aangegeven in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering bij de principiële goedkeuring.

4. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist haar goedkeuring te hechten aan bovengenoemd ontwerp van besluit houdende wijziging van het Jachtadministratiebesluit van 25 april 2014, wat betreft de invoering van nadere regels over het Jachtfonds.

Joke SCHAUVLIEGE
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw