



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 64.481/1  
van 19 november 2018

over

een 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’

Op 18 oktober 2018 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 wijziging van het Jachtadministratiebesluit van 25 april 2014, wat betreft de invoering van nadere regels over het Jachtfonds’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 november 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 november 2018.

\*

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. Overeenkomstig artikel 32/1 van het Jachtdecreet van 24 juli 1991 wordt een Jachtfonds ingesteld.<sup>1</sup>

Overeenkomstig artikel 32/3 van het Jachtdecreet bepaalt de Vlaamse Regering nadere regels inzake de volgende aspecten:

“1° wie instaat voor het beheer van het Jachtfonds;

2° de wijze waarop het aandeel van het Jachtfonds wordt bepaald dat wordt toebedeeld aan elk van de doelstellingen, vermeld in artikel 32/1;

3° het instellen van een Centraal Comité van het Jachtfonds, de samenstelling ervan, de werking ervan en de taken ervan;

4° de procedure waarmee de middelen uit het Jachtfonds kunnen worden aangewend voor de doelstellingen, vermeld in artikel 32/1.”

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe nadere uitvoering te geven aan artikel 32/3 van het Jachtdecreet, dat het ontwerp tot rechtsgrond strekt.

---

<sup>1</sup> Het betreft een begrotingsfonds als vermeld in artikel 12 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 Jachtfonds wordt gespijsd door: 1° de prijs van de jachtverloven en jachtvergunningen; 2° de opbrengst van de inschrijvingsgelden voor het jachtexamen (artikel 32/2).

De middelen kunnen worden aangewend om de volgende doelstellingen te realiseren:

1° het streven naar stabiele populaties van wildsoorten binnen hun leefgebieden;

2° sensibilisering met betrekking tot de inpassing van het wildbeheer in het bredere kader van natuurbehoud;

3° vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen realiseren die een verbetering van de leefgebieden van wildsoorten met zich meebrengen;

4° de werking van de wildbeheereenheden bevorderen en ondersteunen;

5° de praktische organisatie van de jacht ondersteunen, namelijk de volgende aspecten:

a) jachtexamens organiseren;

b) een jachtverlof uitreiken;

c) een jachtvergunning uitreiken;

d) een plan als vermeld in artikel 7 van dit decreet, opmaken en indienen;

e) de dienstverlening aan de jachtsector bevorderen;

6° maatschappelijk onaanvaardbare schade en impact door jachtwild, invasieve uitheemse soorten en beschermde soorten voorkomen en beperken;

7° wetenschappelijk onderzoek in het kader van de doelstellingen, vermeld in punt 1° tot en met 6°, uitvoeren;

8° verscherping van het toezicht op de toepassing van de jachtreglementering” (artikel 32/1).

Zo bepaalt het ontwerp dat het agentschap instaat voor het beheer van het Jachtfonds en bepaalt het de taken die het agentschap daartoe uitvoert (artikel 2 van het ontwerp, ontworpen artikel 59/1 van het Jachtadministratiebesluit van 25 april 2014 (hierna: Jachtadministratiebesluit)).

Het ontwerp regelt de samenstelling en werking van het Centraal Comité van het Jachtfonds (artikel 2, ontworpen artikel 59/4 van het Jachtadministratiebesluit).

In tegenstelling tot wat artikel 32/3 van het Jachtdecreet bepaalt, voorziet het ontwerp niet in een (wijze van) toedeling van de middelen van het Jachtfonds aan elk van de doelstellingen vermeld in artikel 32/1 van hetzelfde decreet, maar veeleer in een voorafname van de middelen van het Jachtfonds, met name van:

- maximaal 335.000 euro voor het agentschap voor het ondersteunen van de praktische organisatie van de jacht (artikel 2, ontworpen artikel 59/2, § 1, eerste lid, van het Jachtadministratiebesluit);
- maximaal 160.000 euro voor het agentschap voor de bevordering van de algemene dienstverlening aan de jachtsector en de verscherping van het toezicht op de toepassing van de jachtreglementering (artikel 2, ontworpen artikel 59/2, § 1, tweede lid, van het Jachtadministratiebesluit); en
- maximaal 300.000 euro subsidies voor de Hubertus Vereniging Vlaanderen vzw (artikel 2, ontworpen artikel 59/2, § 2, van het Jachtadministratiebesluit).

Het resterende bedrag van het Jachtfonds wordt besteed door het Centraal Comité van het Jachtfonds aan projecten die bepaalde doelstellingen invullen (artikel 2, ontworpen artikel 59/2, § 3, van het Jachtadministratiebesluit).

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Algemene opmerkingen

4.1. Wat betreft de subsidie voor de Hubertus Vereniging Vlaanderen bepaalt de minister de taken die deze vereniging moet uitvoeren met de subsidie. Het moet daarbij gaan om duidelijk omschreven, praktische activiteiten die behoren tot sommige van de doelstellingen, en die complementair zijn aan de taken van het agentschap (artikel 2, ontworpen artikel 59/2, § 2, leden 3 tot 5, van het Jachtadministratiebesluit).

Over de subsidieaanvraag – die wordt ingediend in de maand december voorafgaand aan het betrokken kalenderjaar – wordt beslist door de minister op advies van het agentschap. De minister bepaalt de nadere regels inzake de uitbetaling en rapportering (artikel 2, ontworpen artikel 59/2, § 2, leden 3 tot 5, van het Jachtadministratiebesluit).

Erop gewezen dat het ontwerp de indruk wekt dat eerst de subsidie wordt toegekend en nadien de taken zullen worden bepaald die hiermee zouden moeten worden uitgevoerd, verduidelijkte de gemachtigde de ontworpen regeling als volgt:

“De subsidie vermeld in het ontworpen artikel 59/2, §2 wordt opgenomen in de begroting die conform het ontworpen artikel 59/3 voor 1 december van het kalenderjaar waarop de subsidie betrekking heeft, wordt goedgekeurd. Parallel daaraan doet de vernoemde vereniging een effectieve subsidieaanvraag met onder andere gedetailleerde opsomming van activiteiten en initiatieven die zullen uitgevoerd worden. Die wordt vervolgens door de minister in overweging genomen binnen de grenzen van de begrotingskredieten en de minister bepaalt tevens de modaliteiten van uitbetaling en rapportering. De effectieve toekenning en uitbetaling volgt dus pas uit de beslissing van de minister over de aanvraag. Het beschikbare krediet wordt echter vooraf bepaald.”

De voorafname van middelen van het Jachtfonds voor de Hubertus Vereniging Vlaanderen vzw, en de concrete uitwerking ervan doet verschillende vragen rijzen. Dit geeft aanleiding tot de hierna volgende opmerkingen.

4.2.           Gevraagd wat de verantwoording is voor het ontbreken van mededinging bij het toekennen van de betrokken subsidies, antwoordde de gemachtigde:

“Deze subsidie wordt toegekend aan de Hubertus Vereniging Vlaanderen vzw aangezien het de enige organisatie voor jagers is in Vlaanderen met een regio-dekkende werking, die de capaciteit heeft om de doelstellingen vastgelegd in het decreet uit te voeren. De subsidie verzamelt ook de respectievelijke subsidies die, overeenkomstig de beoogde doelstellingen in het decreet, aan de vereniging momenteel worden toegekend via andere subsidiekanalen.”

4.3.           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 enkel zouden kunnen worden vervuld door een organisatie voor jagers met een regio-dekkende werking in Vlaanderen.

Er dient te worden opgemerkt dat deze diensten van algemeen belang voor een organisatie van jagers met een regio-dekkende werking in Vlaanderen evenwel uitdrukkelijk in het ontwerp 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 (vgl. het ontworpen artikel 59/2, § 2, tweede lid, 1<sup>o</sup>, van het Jachtadministratiebesluit met het ontworpen artikel 59/2, § 3, van hetzelfde besluit).

Dat de Hubertus Vereniging Vlaanderen vzw thans de enige organisatie van jagers is met een regio-dekkende werking in Vlaanderen wil niet zeggen dat dit naar de toekomst toe ook noodzakelijkerwijze steeds het geval zal zijn. De voorafname dient bijgevolg te worden bestemd voor (eventueel: erkende) “organisaties van jagers met een regio-dekkende werking in Vlaanderen”.

4.4.           In het ontwerp zal tevens moeten worden verduidelijkt of met de subsidie een algemene werkingssubsidie (van een bepaalde, afgescheiden deelactiviteit), een investeringssubsidie of een projectsubsidie wordt gevisieerd, en voor de vergoeding van 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’).

5.1. Gevraagd naar de overeenstemming van de ontworpen regeling met de Europese staatssteunregeling, antwoordde de gemachtigde:

“De regeling betreft geen staatssteun in hoofde van HVV.

De regeling heeft betrekking op de volgende activiteiten:

- 1° het streven naar stabiele populaties van wildsoorten binnen hun leefgebieden;
- 2° sensibilisering met betrekking tot de inpassing van het wildbeheer in het bredere kader van natuurbehoud;
- 3° vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen realiseren die een verbetering van de leefgebieden van wildsoorten met zich meebrengen;
- 4° de werking van de wildbeheereenheden bevorderen en ondersteunen;
- 5° de praktische organisatie van de jacht ondersteunen, namelijk de volgende aspecten:
  - d) een plan als vermeld in artikel 7 van dit decreet, opmaken en indienen;
  - e) de dienstverlening aan de jachtsector bevorderen;
  - 6° maatschappelijk onaanvaardbare schade en impact door jachtwild, invasieve uitheemse soorten en beschermde soorten voorkomen en inperken;
  - 8° verscherping van het toezicht op de toepassing van de jachtreglementering.

Het Vlaamse Gewest meent dat subsidiëring van de bovenstaande activiteiten geen staatssteun uitmaakt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Het betreft in casu niet-economische activiteiten. De activiteiten van natuurbescherming en -behoud zijn activiteiten met een doel van algemeen belang, ter bescherming van het milieu en belangrijk voor de instandhouding van de biodiversiteit in Vlaanderen. Het niet-economisch karakter van deze activiteiten wordt ook bevestigd in de mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, punt 33 en 34, dat stelt:

‘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.

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.’

Gelet op het niet-economisch karakter van de activiteiten, is er geen sprake van staatssteun in hoofde van HVV.

Indien het niet-economische karakter van de activiteiten waarop de regeling van toepassing is, zou worden betwist, is de Algemene groepsvrijstellingsverordening (Nr. 651/2014 van de Commissie) van 17 juni 2014, waarbij bepaalde categorieën steun op grond van artikelen van 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard en meer bepaald artikel 53 van toepassing.”

5.2. Wat betreft het vermeende niet-economisch karakter van de geïllustreerde activiteiten, moet er op worden gewezen dat de jacht een sector is die onderhevig is aan mededinging en dat er

sprake is van intra-Uniale handel.<sup>2</sup> De activiteiten en projecten die worden beoogd in het ontworpen artikel 59/2, § 2 en § 3, van het Jachtadministratiebesluit, zijn bovendien op een ruime manier omschreven op basis van hun doelstelling. Deze omschrijving sluit de economische aard van de activiteiten en projecten niet uit.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Dit lijkt in de *ternota* overigens te worden erkend daar erop wordt gewezen dat de mogelijkheden van steun “zeer divers zijn” en bijgevolg volgens de principes van de mededinging zullen moeten worden toegewezen en gefinancierd.<sup>5</sup>

Behoudens indien het ontwerp zou worden herwerkt op een wijze dat elke steun voor een economische activiteit wordt uitgesloten, enerzijds, en dat de adviesaanvrager er zich van zou vergewissen dat de Hubertus Vereniging Vlaanderen vzw niet als “onderneming” kan worden gekwalificeerd in de zin van artikel 108, paragraaf 1, VWEU, anderzijds, zullen de regelingen in het ontworpen artikel 59/2, §§ 2 en 3, van het Jachtadministratiebesluit in beginsel moeten worden aangemeld als staatssteun bij de Europese Commissie.

Krachtens artikel 108, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’, dient de Europese Commissie immers van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte te worden gebracht. Behalve indien een beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling, zal aan dat vormvereiste vooralsnog dienen te worden voldaan en kan aan die bepalingen geen uitvoering worden gegeven voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat, in het geval de ontworpen regeling of een deel ervan zou worden beschouwd als een regeling inzake staatssteun, het miskennen van de aanmeldingsverplichting de onwettigheid van de betrokken staatssteun tot gevolg heeft, zelfs al zou die op zichzelf genomen verenigbaar met het Unierecht kunnen worden verklaard, alsmede, in beginsel, de verplichting tot terugvordering van de onrechtmatig toegekende steun.<sup>6</sup>

5.3. Het argument, dat gebruik zou kunnen worden gemaakt van de vrijstellingsregeling van artikel 53 van verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’ (hierna: de algemene groepsvrijstellingsverordening) voor de regeling in het ontworpen artikel 59/2, §§ 2 en 3, van het Jachtadministratiebesluit, kan op dat punt evenmin overtuigen.

---

<sup>2</sup> Zie bv. Commissie beschikking NN 8/2009 van 2 juli 2009, § 49.

<sup>3</sup> Vgl. overigens met GEA T-347/09 van 12 september 2013, Duitsland t/ Commissie, § 36.

<sup>4</sup> Zie: <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/090135578024817e>

<sup>5</sup> *Ibidem* blz. 4, § 3.

<sup>6</sup> Zie bv. HvJ 8 december 2011, C-275/10, *Residex Capital IV CV*; HvJ 5 maart 2015, C-667/13, *Estado Português*.

Behoudens het feit dat aan de procedurele voorwaarden niet wordt voldaan van deze vrijstellingsregeling, dient te worden opgemerkt dat de ontworpen regeling evenmin onder het toepassingsgebied van artikel 53 van de algemene groepsvrijstellingsverordening valt.

Artikel 53 van de algemene groepsvrijstellingsverordening heeft betrekking op steun voor cultuur en de instandhouding van erfgoed. De activiteiten en doelstellingen waarvoor onder artikel 53 van voornoemde verordening steun kan worden verleend, worden in de tweede paragraaf van dat artikel als volgt omschreven:

“2. De steun wordt toegekend voor de volgende culturele doelstellingen en activiteiten:

- a) musea, archieven, bibliotheken, kunstencentra en cultuurcentra of artistieke of culturele locaties, theaters, operahuizen, concerthallen, andere live-performanceorganisaties, cinematografische erfgoedinstellingen, en andere vergelijkbare artistieke en culturele infrastructuurvoorzieningen, organisaties en instellingen;
- b) materieel erfgoed, waaronder alle vormen van roerend of onroerend cultureel erfgoed en archeologische sites, monumenten, historische locaties en gebouwen; natuur erfgoed met een rechtstreekse band met cultuurerfgoed of indien dit door de bevoegde overheidsinstanties van een lidstaat formeel is erkend als cultuur- of natuur erfgoed;
- c) immaterieel erfgoed in welke vorm ook, met inbegrip van volksgebruiken en ambachten;
- d) kunst- of culturele evenementen en performances, festivals, tentoonstellingen en andere vergelijkbare culturele activiteiten;
- e) culturele en artistieke educatie alsmede de bewustmaking van het belang van de bescherming en bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen via educatieve programma's en bewustmakingscampagnes voor het grote publiek, onder meer door middel van nieuwe technologieën;
- f) schrijven, uitgeven, productie, distributie, digitalisering en publiceren van muziek en literatuur, met inbegrip van vertalingen.”

Daar waar niet uit te sluiten valt dat sommige, *specifieke* activiteiten of projecten die doelstellingen invullen vermeld in artikel 32/1, 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, d) en e), 6°, 7° en 8°, van het Jachtdecreet, zouden kunnen worden gekwalificeerd als vallende onder de “culturele doelstellingen en activiteiten” inzake “natuurerfgoed met een rechtstreekse band met cultuurerfgoed of indien dit door de bevoegde overheidsinstanties van een lidstaat formeel is erkend als cultuur- of natuur erfgoed”, is dit op zich niet het geval voor alle in het ontworpen artikel 59/2, §§ 2 en 3 van het Jachtadministratiebesluit beoogde projecten en activiteiten.

### Bijzondere opmerkingen

#### Artikel 2

6. Aan het begin van het ontworpen artikel 59/1 van het Jachtadministratiebesluit dient het paragraafteken te worden weggelaten, aangezien het artikel verder niet is ingedeeld in paragrafen.



7. Het ontworpen artikel 59/3 van het Jachtadministratiebesluit bepaalt dat de minister de begroting goedkeurt. De vraag rijst evenwel of het niet aangewezen zou zijn om ook de jaarrekening (zie ontworpen artikel 59/1, § 1, 4°, van hetzelfde besluit) door de minister te laten goedkeuren.

8. Het ontworpen artikel 59/4, § 1, van het Jachtadministratiebesluit voorziet erin 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. Hierop gewezen, antwoordde de gemachtigde:

“Zoals in vorig punt aangehaald worden de belangen van andere belanghebbenden bij jacht (naar analogie met de werking van het visserijfonds) ook ten volle gewaarborgd door de verschillende Vlaamse ambtenaren die eveneens deel uitmaken van het Centraal Comité. Zoals het hoort zal in het Huishoudelijk Reglement (naar analogie met het huishoudelijk reglement van het Centraal Comité Visserij) op te stellen conform het ontworpen artikel 59/4, § 5, ook een clause opgenomen worden aangaande belangenvermenging.”

Indien de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat de draagwijdte van deze bepaling dient te worden verduidelijkt, kan worden overwogen om bij het ontwerp een verslag aan de Regering te voegen, waarin voornoemde toelichting wordt opgenomen, dat dan samen met het te nemen besluit in het *Belgisch Staatsblad* moet worden bekendgemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Leen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME