



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.340/3
van 10 juli 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
een vijfjarige subsidieregeling ter bevordering van de
hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via
bundeling van spoorvolumes’

Op 7 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende een vijfjarige subsidieregeling ter bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via bundeling van spoorvolumes’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2019.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een vijfjarige subsidieregeling in te stellen met het oog op de bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse Zeehavens via de bundeling van het transport per spoor, van, naar of tussen havengebieden. De regeling is enkel van toepassing op de havengebieden van Antwerpen, Brugge-Zeebrugge en Gent (artikel 1, 3°, van het ontwerp).

Hoofdstuk 2 van het ontwerp voorziet in de ondersteuning van de bundeling van ITE-vervoer¹ per spoor voor connecties. Een connectie wordt gedefinieerd als een regelmatige dienst van treinen tussen twee intermodale terminals waarbij een van beide intermodale terminals zich buiten België bevindt. Elke operator die per spoor gegroepeerde ITE vervoert tussen een intermodale terminal in een havengebied en een intermodale terminal buiten België, komt voor een subsidie in aanmerking (artikel 2). De subsidie bedraagt 250 euro per trein en per connectie, wordt maximum 52 keer toegekend en wordt uitgekeerd voor maximaal een jaar (artikel 3). Het ontwerp legt diverse subsidievoorwaarden op. Zo moet de trein behoren tot een rechtstreekse spoordienst voor het hoofdtraject naar of vanuit de haven van Antwerpen en moet een verhoogde frequentie van een spoordienst of een spoordienst met een nieuwe oorsprong of bestemming in het achterland worden gerealiseerd (artikel 4).

Hoofdstuk 3 van het ontwerp betreft de ondersteuning van de bundeling van ITE-vervoer per spoor voor shuttles, zijnde regelmatige diensten of bewegingen van treinen tussen twee intermodale terminals binnen één havengebied of tussen twee intermodale terminals in twee havengebieden (artikel 6). De subsidie bedraagt 250 euro per trein en per shuttle, wordt maximum 104 keer toegekend en wordt uitgekeerd voor maximum twee jaar (artikel 7). Het ontwerp bepaalt enkele subsidievoorwaarden voor deze vorm van bundeling. Als het transport

¹ Volgens de begripsomschrijving van artikel 1, 4°, van het ontwerp moet onder “ITE” een “intermodale terminal” verstaan worden, zijnde een plaats “voor op- en overslag van intermodale transporteenheden”.

plaatsvindt tussen twee intermodale terminals in het havengebied van Antwerpen of Brugge-Zeebrugge of tussen twee intermodale terminals waarvan de ene in het havengebied van Antwerpen en de andere in het havengebied van Brugge-Zeebrugge ligt, wordt de trein gesubsidieerd als de op de shuttle getransporteerde containers “maritiem gerelateerd zijn” (artikel 8).

Hoofdstuk 4 regelt de toekenningsprocedure van de subsidies, bepaalt de vervoerskosten die in aanmerking worden genomen, legt het steunplafond vast op 30% van de vervoerskosten en bevat diverse bepalingen die betrekking hebben op het Europeesrechtelijk kader inzake staatssteun (artikelen 10 en 11).

Het te nemen besluit houdt op uitwerking te hebben op 31 oktober 2023 (artikel 12).

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 35*bis* van het decreet van 2 maart 1999 ‘houdende het beleid en het beheer van de zeehavens’,² op basis waarvan de Vlaamse Regering “onder voorbehoud van goedkeuring door de Europese Commissie, binnen de perken van de kredieten die daarvoor beschikbaar zijn op de begroting, subsidies [kan] verlenen aan ondernemingen die de hinterland-connectiviteit van de Vlaamse zeehavens structureel verbeteren door de massificatie van het goederenvervoer per binnenschip en per spoor te stimuleren en de volumes beter te bundelen”. Naar luid van het tweede lid van dat artikel bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels inzake de subsidies.

VORMVEREISTEN

5.1. De ontworpen regeling vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De Europese Commissie heeft bij beslissing C(2018) 7116 van 24 oktober 2018³ geoordeeld “geen bezwaar te maken tegen de aangemelde steunregeling op grond van het feit dat deze verenigbaar is met de interne markt ingevolge artikel 93 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie”.

Gevraagd om te bevestigen dat het voorliggende ontwerp identiek is aan het ontwerp dat werd aangemeld bij de Europese Commissie, verklaarde de gemachtigde:

“In de staatssteunprocedure werden zogenaamde ‘ontwerpteksten in een vergevorderd stadium’ aan de Europese Commissie voorgelegd. Deze ontwerpteksten zijn naderhand inhoudelijk en vormelijk nog verder verfijnd tot de huidige besluiten van de Vlaamse Regering die aan de Raad van State zijn overgemaakt. Er moet benadrukt worden dat elke aanpassing aan de initiële ontwerpteksten binnen het goedgekeurde

² Ingevoegd bij artikel 26 van het decreet van 26 april 2019 ‘houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM - De Lijn’. Deze bepaling is in werking getreden op 4 juli 2019.

³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/275891/275891_2026101_168_2.pdf. De beslissing van de Europese Commissie betreft een ‘structurele steunmaatregel ter vermindering van het kostennadeel van het bundelen van volumes die per spoor/binnenschip van en naar Vlaamse zeehavens worden vervoerd ter bevordering van een modal shift’.

staatssteunkader past en geen impact zou hebben gehad op de beoordeling van de Europese Commissie op de aangemelde steunregeling.”

5.2. De Raad van State merkt op dat de beslissing van de Europese Commissie van 24 oktober 2018 ervan uitgaat dat de “helft van het totale steunbedrag wordt verstrekt door het Vlaamse Gewest” en “de andere helft van de financiering van de maatregel wordt verstrekt door de drie havenbedrijven”⁴. Bovendien wordt inzake de steun voor het spoorvervoer gewag gemaakt van “een vast bedrag van 500 EUR per trein”⁵. Uit het voorliggende ontwerp blijkt niet dat deze uitgangspunten ongewijzigd zijn gebleven. Het komt uiteindelijk aan de Europese Commissie toe om te beoordelen of de (gewijzigde) steunmaatregelen verenigbaar zijn met de interne markt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

6.1. Het begrip “havengebied” omvat volgens artikel 1, 3°, van het ontwerp “het havengebied van Antwerpen, het havengebied van Brugge-Zeebrugge en het havengebied van Gent, vermeld in artikel 2, 5°, 6° en 7°, van het decreet van 2 maart 1999”. Om in aanmerking te komen voor steun voor de bundeling van ITE-vervoer, wordt onder meer vereist dat de trein behoort tot een rechtstreekse spoordienst voor het hoofdtraject naar of vanuit de haven van Antwerpen.⁶

6.2. Gevraagd naar een verantwoording voor de bijzondere behandeling van het havengebied van Antwerpen, in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van artikel 35*bis* van het decreet van 2 maart 1999 dat de mogelijkheid biedt om in beginsel voor alle Vlaamse zeehavens⁷ subsidies toe te kennen aan ondernemingen die de hinterlandconnectiviteit structureel verbeteren, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“M.b.t het aspect (on)gelijke behandeling van zeehavens:

Verschillende elementen spelen een rol:

- a) Verschillende geografie en verschillende economische aard van elke Vlaamse zeehaven
 - De haven van Oostende valt de facto buiten de ontworpen steunregeling omdat de haven niet over een spoorontsluiting beschikt.
 - De haven van Gent heeft geen maritieme diepzeeterminals voor containervervoer.
- b) Eigen beleidskeuzes van de Vlaamse havenbedrijven.

⁴ Randnummer 24 van beslissing C(2018) 7116 final van 24 oktober 2018.

⁵ Randnummer 32 van beslissing C(2018) 7116 final van 24 oktober 2018.

⁶ Artikel 4, tweede lid, 3°, van het ontwerp.

⁷ Artikel 2 van het decreet van 2 maart 1999 ‘houdende het beleid en het beheer van de zeehavens’ vermeldt als zeehavens de havengebieden van Antwerpen, Gent, Brugge-Zeebrugge en Oostende.

○ De haven van Gent heeft ervoor geopteerd om maritieme lading met bestemming of oorsprong in Antwerpen niet te weerhouden in de subsidiemaatregel, met het argument dat dit de lokale markt voor containerbinnenvaart zou verstoren.

Naast deze elementen die de verschillende behandeling tussen havens verklaren, moet er op gewezen worden dat de havenbedrijven wel steeds éénzelfde subsidiebedrag en onder dezelfde voorwaarden subsidiëren.”

6.3. De beoordeling van de door de gemachtigde verschafte verantwoording veronderstelt feitelijke kennis waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet beschikt. In elk geval zouden de eigen beleidskeuzes of de voorkeuren van bepaalde havenbedrijven er niet aan in de weg mogen staan dat een steunregeling wordt uitgewerkt die op algemene wijze is opengesteld voor geïnteresseerde operatoren.

Artikel 8

7. In artikel 8, tweede lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van containers die “maritiem gerelateerd zijn”. Aangezien het gaat om een subsidievoorwaarde moet dat begrip duidelijk gedefinieerd worden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT