RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.562/3
van 28 december 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende een vierjarige subsidieregeling ter bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via nieuwe corridorshuttles en frequentieverhogingen van terminalhubshuttles’

‡ LW-CIMVPFIFC-HAFGCYX‡

Op 29 november 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende een vierjarige subsidieregeling ter bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via nieuwe corridorshuttles en frequentieverhogingen van terminalhubshuttles’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 december 2021.

*

‡ LW-CIMVPFIFC-HAFGCYX‡

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 in een tijdelijke subsidieregeling te voorzien voor de binnenvaartsector teneinde een deel van de extra kosten te dekken die gepaard gaan met het inleggen van corridorshuttles en terminalhubshuttles.

De subsidieformule en de subsidievoorwaarden worden bepaald voor steun aan, enerzijds, corridorshuttles (artikelen 3 en 4 van het ontwerp) en, anderzijds, frequentieverhogingen van terminalhubshuttles (artikelen 5 en 6). De procedure voor de selectie van de consortia en de terminalhubs die een subsidie kunnen krijgen, wordt geregeld (artikel 7), evenals de procedure voor de toekenning van de subsidies (artikelen 8 tot 10).

Het te nemen besluit treedt buiten werking op 31 december 2025 (artikel 11).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 35*bis* van het decreet van 2 maart 1999 ‘houdende het beleid en het beheer van de zeehavens’, 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 deze decreetsbepaling bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels inzake de subsidies.

Voor de opdrachten aan Lantis[1] in de artikelen 7 en 10 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, vierde lid, van het decreet van 13 december 2002 ‘houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM)’, dat bepaalt:

> “BAM is er bovendien toe gehouden de bijzondere opdrachten uit te voeren die haar bij decreet of bij beslissing van de Vlaamse regering worden toevertrouwd. De uitvoeringsmodaliteiten, verantwoordelijkheden, kostendekking en eventuele vergoeding

[1] Naar luid van artikel 1, 2°, van het ontwerp wordt hiermee bedoeld “de nv van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM), vermeld in artikel 2 van het decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM)”.

‡ LW-CIMVPFIFC-HAFGCYX‡

voor deze opdrachten worden nader geregeld in afzonderlijke overeenkomsten tussen het Vlaamse Gewest en BAM."

Uit die bepaling vloeit wel voort dat over deze opdracht een overeenkomst zal moeten worden gesloten tussen het Vlaamse Gewest en Lantis.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. In de rubriek 'Rechtsgrond' in de aanhef moet bijkomend worden verwezen naar artikel 4, vierde lid, van het decreet van 13 december 2002.

4.2. In de rubriek 'Vormvereisten' in de aanhef moet ook worden verwezen naar de beslissing van de Europese Commissie SA.60177(2021/N) van 6 augustus 2021 waarbij de Europese Commissie deze steunregeling op grond van artikel 93 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) verenigbaar heeft verklaard met de interne markt.

Voorts moet worden verwezen naar het akkoord van de minister van begroting van 11 november 2021, in plaats van naar het advies van de Inspectie van Financiën van 27 september 2021.[2]

Artikel 1

5. In artikel 1, 4°, van het ontwerp wordt het begrip "havengebied" gedefinieerd als volgt:

> "het havengebied van Antwerpen en het havengebied van Brugge-Zeebrugge, vermeld in artikel 2, 5° en 7°, van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens".

Gevraagd waarom in die definitie geen gewag wordt gemaakt van het havengebied van Gent, antwoordde de gemachtigde:

> "De reden dat het havengebied Gent niet vermeld wordt, is omdat de haven van Gent geen maritieme diepzeeterminals voor containervervoer heeft. Het havenbedrijf Gent heeft gevraagd om betrokken te worden bij dit project aangezien twee inland terminals, gelegen in het havengebied, verbindingen hebben met de haven van Antwerpen langs de corridor Gentse-kanaalzone. Indien deze inland terminals een project indienen dat beantwoordt aan de subsidievoorwaarden en de algemene doelstellingen van de haven (verhogen attractiviteit en connectiviteit van de haven van Gent), is het havenbedrijf Gent bereid te co-financieren."

[2] Omzendbrief betreffende de Wetgevingstechniek VR 2019/4, aanwijzing 80, 4°, b).

‡ LW-CIMVPFIFC-HAFGCYX‡

Artikel 2

6. Naar luid van artikel 2 van het ontwerp is de afbakening van de corridors, zijnde de vaarroutes van of naar een havengebied,[3] aangeduid op de plannen in bijlage bij het te nemen besluit.

Erop gewezen dat er op de plannen in bijlage bij het ontwerp[4] geen vaarroutes zijn aangeduid van en naar het havengebied Brugge-Zeebrugge, antwoordde de gemachtigde:

> "De scope van projecten is beperkt tot inland terminals die zich binnen de rode cirkels op de corridors bevinden. De kaartjes die de resp. corridors aangeven zijn geldig voor het havengebied Antwerpen én het havengebied Brugge-Zeebrugge. Bv. een project dat twee terminals op het Albertkanaal met de haven van Zeebrugge verbindt via estuaire vaart of een project dat twee terminals op het Albertkanaal (per binnenschip) verbindt met de haven van Antwerpen komen allebei in aanmerking indien aan de overige subsidievoorwaarden wordt voldaan."

Teneinde in overeenstemming te zijn met de bedoeling van de stellers van het ontwerp zou in artikel 2 ervan veeleer moeten worden bepaald dat de voor subsidie in aanmerking komende inland terminals of terminalhubs zich bevinden binnen de rode cirkels op de plannen in bijlage bij het aan te nemen besluit.

Artikel 9

7.1. Naar luid van artikel 9, derde lid, van het ontwerp zijn de subsidies vermeld in de artikelen 4 en 6 van het te nemen besluit beperkt tot 50% van de externe kosten die kunnen worden vermeden dankzij het gebruik van binnenvaartvervoer in plaats van wegvervoer.

Uit de voormelde beslissing van de Europese Commissie SA.60177(2021/N) van 6 augustus 2021 blijkt dat het verschil in externe kosten van de binnenvaart ten opzichte van het wegvervoer, dat zal worden gebruikt voor de toepassing van het plafond voor de externe kosten, op 31,64 euro/1000 tkm wordt geschat.

Zoals de gemachtigde erkende, wordt dat bedrag duidelijkheidshalve het best in het ontwerp zelf vermeld.

7.2. Naar luid van artikel 9, vierde lid, van het ontwerp mogen de in de artikelen 4 en 6 van het ontwerp vermelde subsidies niet worden gecumuleerd met andere staatssteun als vermeld in artikel 107 van het VWEU, noch met andere communautaire financiering, als de gecumuleerde steun daardoor de maxima die vastgesteld zijn in de communautaire richtsnoeren 2008/C 184/07 van de Europese Commissie 'betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen', zou overschrijden.

---

[3] Zie de definitie van het begrip "corridor" in artikel 1, 11°, van het ontwerp.

[4] Volgens de gemachtigde zal de "kaart corridor Zuid-Nederland", die moeilijk leesbaar is, voor de bekendmaking van het te nemen besluit worden "aangepast in functie van de grotere leesbaarheid (een kaart met een hogere resolutie; bron: https://waterkaart.net/)". Van de gelegenheid kan desgevallend gebruik worden gemaakt om aan de plannen in bijlage een legende toe te voegen.

‡ LW-CIMVPFIFC-HAFGCYX‡

Gevraagd waarom wordt verwezen naar de communautaire richtsnoeren 2008/C 184/07 van de Europese Commissie, terwijl het ontwerp geen betrekking heeft op spoorwegondernemingen, antwoordde de gemachtigde:

"De cumulatieregeling zoals opgenomen in artikel 9, vierde lid, van het ontwerpbesluit werd overgenomen uit het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2019 betreffende een vijfjarige subsidieregeling ter bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via bundeling van binnenvaartvolumes (artikel 11, laatste lid).

De verwijzing naar richtsnoeren die van toepassing zijn op spoorwegondernemingen in een besluit dat van toepassing is op binnenvaart werd expliciet goedgekeurd door de Commissie (beslissing van 24 oktober 2018 - Steunmaatregel SA.50584 (2018/N) – België).

De relevante randnummers van die beslissing van de Commissie zijn de volgende:

'(42) Wat de steun aan spoorwegexploitanten betreft, is in punt 6 van de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen bepaald dat, als de intensiteit van de steun aan de spoorwegexploitant minder dan 30% van de totale kosten van het spoorwegvervoer en minder dan 50% van de in aanmerking komende kosten (d.w.z. het verschil tussen de externe kosten voor spoor- en wegvervoer) bedraagt, er een vermoeden bestaat dat het steunbedrag evenredig is. Op grond van de artikelen 7, 8 en 9 van het Uitvoeringsbesluit voor het spoorvervoer is cumulatie met andere staatssteun uit lokale, regionale, nationale of EU-middelen toegestaan, mits deze plafonds in acht worden genomen.

(43) Wat de steun aan de exploitanten van de consolidatiehubs voor binnenschepen betreft hebben de Belgische autoriteiten voorgesteld om dezelfde steunplafonds toe te passen als voor het spoorweggedeelte van de aangemelde steunregeling. Op grond van de artikelen 9, 10 en 11 van het Uitvoeringsbesluit voor de binnenvaart is cumulatie met andere staatssteun uit lokale, regionale, nationale of EU-middelen toegestaan, mits de plafonds van 30% van de totale kosten van het vervoer en 50% van de in aanmerking komende kosten (d.w.z. het verschil tussen de externe kosten voor binnenvaart- en wegvervoer) in acht worden genomen.

(71) De Belgische autoriteiten hebben zich ertoe verbonden de in de Richtsnoeren staatssteun aan spoorwegondernemingen vastgestelde drempels in acht te nemen voor het deel van de regeling dat betrekking heeft op binnenschepen (zie de punten (42) en (43))'."

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

"De cumulatieregeling zoals opgenomen in randnummer 35 van de beslissing van de Commissie is de vertaling van de cumulatieregeling zoals opgenomen in de Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen (2008/C 184/07), die overgenomen is in artikel 9, vierde lid, van het ontwerpbesluit.

‡ LW-CIMVPFIFC-HAFGCYX‡

De relevante bepalingen van die Communautaire richtsnoeren zijn de volgende randnummers:

> ‘124. De in deze richtsnoeren vastgestelde steunplafonds zijn van toepassing, ongeacht of de steun volledig of gedeeltelijk wordt gefinancierd uit overheidsmiddelen dan wel uit communautaire middelen. Steun waarvoor overeenkomstig deze richtsnoeren toestemming wordt verleend, mag niet worden gecumuleerd met andere staatssteun bedoeld in artikel 87, lid 1, van het Verdrag, noch met andere communautaire financiering indien de gecumuleerde steun hierdoor de in deze richtsnoeren vastgestelde maxima zou overschrijden.
>
> 107. De Commissie hanteert een vermoeden van noodzaak en evenredigheid van de steun wanneer de steun beneden de volgende grenswaarden blijft:
>
> b) steun voor de vermindering van externe kosten: 30% van de totale kostprijs van de spoorvervoersdiensten binnen de grens van 50% van de in aanmerking komende kosten;
>
> 101. De voor steun in aanmerking [komende kosten] worden bepaald op basis van de volgende elementen:
>
> 103. Steun voor de vermindering van de externe kosten: de in aanmerking komende kosten zijn de externe kosten die kunnen worden vermeden dankzij het gebruik van spoorvervoer in plaats van een andere vervoerswijze.’

Indien het verkieslijker is de cumulatieregeling zoals opgenomen in randnummer 35 van de beslissing van de Commissie op te nemen in het ontwerpbesluit dan te verwijzen naar de cumulatieregeling zoals opgenomen in de Communautaire richtsnoeren, zal artikel 9, vierde lid, van het ontwerpbesluit worden aangepast.”

Uit het antwoord van de gemachtigde lijkt voort te vloeien dat met “de maxima die vastgesteld zijn in de communautaire richtsnoeren 2008/C 184/07 van de Europese Commissie” de in artikel 9, eerste en derde lid, van het ontwerp vermelde grens wordt bedoeld van 30% van de vervoerskosten en van 50% van de externe kosten die kunnen worden vermeden dankzij het gebruik van binnenvaartvervoer in plaats van wegvervoer. Er kan in het vierde lid van die bepaling dan ook beter naar die grenzen worden verwezen.

7.3. Gevraagd of het de bedoeling is in artikel 9, vijfde en zesde lid, van het ontwerp te verwijzen naar, respectievelijk, een “consortium” dat, en een “terminalhub” die geselecteerd is overeenkomstig het te nemen besluit, antwoordde de gemachtigde:

> “Inderdaad. Dit kan worden verduidelijkt in het ontwerpbesluit.”

De tekst van het ontwerp moet dan ook in die zin worden aangepast.

‡ LW-CIMVPFIFC-HAFGCYX‡

Hoofdstuk 6

8. Vermits in artikel 11 van het ontwerp niet de inwerkingtreding maar wel de buitenwerkingtreding van het te nemen besluit wordt geregeld, moet het opschrift van hoofdstuk 6 ‘Buitenwerkingtreding’ luiden.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡ LW-CIMVPFIFC-HAFGCYX‡