



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.601/3
van 8 juni 2023

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van xxx tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, voor wat de rechtstreekse betalingen betreft’

Op 9 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van xxx tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, voor wat de rechtstreekse betalingen betreft’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 juni 2023.

*

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. Met ingang van 1 januari 2023 is het nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: GLB) van toepassing. Het nieuwe Europese rechtskader bestaat uit verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021¹, verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021² en de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan.³ Het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’ bevat een aantal maatregelen ter uitvoering van de voormelde verordeningen.

Het om advies voorgelegd ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw strekt op zijn beurt tot de nadere uitvoering van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering. Het bevat bepalingen met betrekking tot:

- de uitwisseling van berichten met de bevoegde entiteit (artikel 2);
- de actieve landbouwer (artikel 3);
- de boomsoorten die in aanmerking komen voor subsidie als hakhout met korte omlooptijd en de gronden die niet in aanmerking komen voor een subsidie (artikelen 4 en 5);
- de rechtstreekse betalingen en het betalingsrechtensysteem (artikelen 6 tot 17);
- de conditionaliteit (artikelen 18 en 19).

¹ Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 ‘tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013’.

² Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 ‘inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013’.

³ Artikel 1, lid 1, c), van verordening (EU) 2021/2115 voorziet ook in door de lidstaten op te stellen strategische GLB-plannen, waarin ingevolge de specifieke doelstellingen en de vastgestelde behoeften streefcijfers worden vastgesteld, voorwaarden voor interventies nader omschreven en financiële middelen toegewezen. De lidstaten dienen hun voorstellen van GLB-plan in bij de Europese Commissie, die deze moet goedkeuren. Voor België/Vlaanderen werd het strategisch GLB-plan goedgekeurd door het uitvoeringsbesluit van de Commissie van 5 december 2022 ‘tot goedkeuring van het strategisch GLB-plan 2023-2027 van België, Vlaanderen, voor steun van de Unie uit het Europees Landbouwgarantiefonds en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling’ (C(2022) 8696 final).

Het ministerieel besluit van 23 januari 2015 ‘houdende uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, voor wat de rechtstreekse betalingen betreft’ en het ministerieel besluit van 23 (lees: 13) juli 2015 ‘houdende uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, wat betreft de specifieke regels voor vergroening binnen de rechtstreekse betalingen’ worden opgeheven (artikel 21). Deze besluiten blijven van toepassing op steunaanvragen die betrekking hebben op campagnes die voorafgaan aan 1 januari 2023 (artikelen 22, eerste lid, en 23). Ook de artikelen 22/1 en 22/2 van het ministerieel besluit van 23 januari 2015 blijven nog deels van toepassing (artikel 22, tweede lid).

Het te nemen besluit heeft uitwerking vanaf 1 januari 2023 (artikel 24).

RECHTSGROND

3. De gemachtigde bezorgde de volgende rechtsgrondtabel:

<i>OMB tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, voor wat de rechtstreekse betalingen betreft</i>	<i>BVR van 21 april 2023 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid</i>
Artikel 1	/
Artikel 2	Artikel 2, zesde lid
Artikel 3	Artikel 4, §2, derde lid
Artikel 4	Artikel 5, vierde lid
Artikel 5	Artikel 11, 1°
Artikel 6	Artikel 16, tweede lid
Artikel 7, eerste lid	Artikel 21
Artikel 7, tweede lid	Artikel 24, tweede lid
Artikel 8, eerste en tweede lid	Artikel 27, 1°
Artikel 8, derde lid	Artikel 26, derde lid
Artikel 9, eerste lid	Artikel 29, tweede lid
Artikel 9, tweede lid	Artikel 30, vierde lid/Artikel 31, vierde lid
Artikel 9, derde lid	Artikel 34
Artikel 10	Artikel 29, vijfde lid
Artikel 11	Artikel 31, vierde lid
Artikel 12	Artikel 36, tweede lid
Artikel 13	Artikel 38, vierde lid
Artikel 14	Artikel 37, tweede lid

Artikel 15	Artikel 37, tweede lid
Artikel 16	Artikel 41, tweede lid
Artikel 17	Artikel 42, tweede lid
Artikel 18	Artikel 61
Artikel 19, eerste en tweede lid	Artikel 65, 2°
Artikel 19, derde lid	Artikel 65, 3°
Artikel 19, vierde en vijfde lid	Artikel 65, 4°
Artikel 20	Artikel 4, §2, derde lid, 6°
Artikel 21	/
Artikel 22	/
Artikel 23	/
Artikel 24	/

Met die analyse kan in beginsel worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

4. De bijlagen 1 tot 5 bij het ontwerp vinden rechtsgrond in dezelfde rechtsgrondbepalingen als voor de artikelen van het ontwerp waarin ernaar wordt verwezen.

5. Aangezien de rechtsgrond voor de bij artikel 21 van het ontwerp op te heffen ministeriële besluiten van 23 januari en 23 (lees: 13) juli 2015 wordt geboden door verscheidene bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’ en dat besluit bij artikel 99 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 (met uitzondering van enkele bepalingen) werd opgeheven met ingang van 1 januari 2023, is er geen rechtsgrond meer voorhanden voor de opheffing van de twee voormelde ministeriële besluiten. De omstandigheid dat die opheffing gebeurt met terugwerkende kracht tot 1 januari 2023, met andere woorden dezelfde datum als voor de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, doet geen afbreuk aan die vaststelling, aangezien de rechtsgrond voor een besluit, en dus ook voor een opheffingsbepaling, moet bestaan bij de uitvaardiging ervan en niet enkel voor het tijdstip van uitwerking ervan in de tijd.⁴

Het is wel mogelijk om die twee ministeriële besluiten op te heffen met een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 4, 1°, a), van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Daarvoor moet artikel 21 van het ontwerp worden overgeheveld naar een besluit van de Vlaamse Regering, dat kan worden uitgevaardigd met verwijzing naar dit advies, zonder dat dat besluit nog om advies aan de Raad van State hoeft te worden voorgelegd.

⁴ Vgl. adv.RvS 70.355/1 van 29 oktober 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 15 november 2021 ‘tot verlenging van diverse maatregelen genomen op vlak van tijdelijke werkloosheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’, opmerking 4.1.

6. De artikelen 22, eerste lid, en 23 van het ontwerp hebben betrekking op de uitwerking in de tijd van de bij artikel 21 van het ontwerp op te heffen ministeriële besluiten van 23 januari en 13 juli 2015. Aangezien daarvoor geen rechtsgrond voorhanden is om dezelfde redenen als uiteengezet in opmerking 5, kunnen deze bepalingen eveneens worden overgeheveld naar een besluit van de Vlaamse Regering, met dezelfde rechtsgrond als vermeld in die opmerking.

Het is echter ook mogelijk om zonder meer van die bepalingen af te zien en in de plaats ervan de uitwerking in de tijd van het thans te nemen besluit te regelen, namelijk door te bepalen dat het te nemen besluit van toepassing is op steunaanvragen die betrekking hebben op campagnes vanaf 1 januari 2023.⁵ Daaruit vloeit ook impliciet voort dat de ministeriële besluiten van 23 januari en 13 juli 2015 ondanks hun opheffing met ingang van 1 januari 2023 gevolgen blijven hebben voor steunaanvragen die betrekking hebben op campagnes die voorafgaan aan 1 januari 2023.

7. Artikel 22, tweede lid, van het ontwerp ontbeert eveneens rechtsgrond, om dezelfde redenen als uiteengezet in opmerking 5. Die bepaling moet dan ook worden overgeheveld naar een besluit van de Vlaamse Regering, met dezelfde rechtsgrond als vermeld in die opmerking.

8. De rechtsgrond biedende bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 4, 1°, a), van het decreet van 28 juni 2013.

ALGEMENE OPMERKING

9. In het opschrift, de aanhef en het dispositief van het ontwerp moet telkens worden verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van *21 april 2023* (niet: xxx).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Bijlage 5

10. In het opschrift van bijlage 5 moet worden verwezen naar artikel 19 (niet: 20) van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

⁵ De rechtsgrond voor zo'n bepaling wordt geboden door de rechtsgrondbepalingen voor de artikelen 2 tot 20 van het ontwerp.