



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.521/3
van 21 maart 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de uitvoering van maatregelen met een gunstig effect op het milieu, het klimaat en de biodiversiteit en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 over het combineren van agromilieuklimaatmaatregelen, ecoregelingen en beheerovereenkomsten’

Op 24 februari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de uitvoering van maatregelen met een gunstig effect op het milieu, het klimaat en de biodiversiteit en het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 over het combineren van agromilieuklimaatmaatregelen, ecoregelingen en beheerovereenkomsten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 maart 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 maart 2025.

*

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 vooreerst tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 ‘tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de uitvoering van maatregelen met een gunstig effect op het milieu, het klimaat en de biodiversiteit’ (artikelen 1 tot 16 van het ontwerp). Zo worden in dat besluit een aantal definities gewijzigd (artikel 1), evenals de regeling van de subsidies voor de verstrekking van veevoeder met een methaanreducerend effect aan rundvee door toevoeging van een additief of voedermiddel (artikelen 2 tot 5), voor het behoud van lokale veerassen (artikelen 6 tot 8), voor de aanleg van een bufferstrook (artikelen 9 tot 12) en voor de reductie van antibioticagebruik (artikelen 13 en 14). Voorts wordt in een bijkomend geval voorzien waarin een meerjarige verbintenis voortijdig kan worden beëindigd of opgeschort zonder dat dat de volledige of gedeeltelijke terugbetaling van de door de landbouwer ontvangen steun tot gevolg heeft (artikel 15) en wordt bepaald dat het bedrag van de betaling dat voortvloeit uit de toepassing van artikel 118, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 als basis dient voor de berekening van de verlagingen die overeenkomstig artikel 89 van 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’ wegens niet-naleving van de sociale conditionaliteit moeten worden toegepast (artikel 16).

Daarnaast wordt ook het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 ‘over het combineren van agromilieuklimaatmaatregelen, coregelingen en beheerovereenkomsten’ gewijzigd (artikelen 17 en 18). Zowel de tabel in bijlage 1 als de tabel in bijlage 2 bij dat besluit worden aangepast.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2025 (artikel 19).

BEVOEGDHEID

3. Het ontwerp strekt mede tot wijziging van de artikelen 48 en 49 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 (artikelen 3 en 4 van het ontwerp). In zoverre die bepalingen in hun eerste lid ook gewag maken van een rundveebeslag met adres in het Brusselse

Hoofdstedelijke Gewest moet worden herinnerd aan hetgeen de Raad van State, afdeling Wetgeving, hieromtrent heeft opgemerkt in advies 73.203/1.¹

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef vermelde artikelen 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, en 10, § 1, eerste lid, 1°, 3°, 4° en 5°, en § 3, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Voor artikel 16 van het ontwerp, dat strekt tot aanvulling van artikel 118 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023, verwees de gemachtigde naar artikel 4, 1°, a), van het decreet van 28 juni 2013 als rechtsgrond. In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om ten aanzien van de activiteiten vermeld in artikel 3, § 1, van dat decreet en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten alle maatregelen te nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten die het Europese en internationale landbouw- en visserijbeleid vorm geven, en die de garantie en de verdeling regelen van het inkomen van de actoren die actief zijn in de landbouwsector.

Artikel 16 van het ontwerp vindt evenwel voldoende rechtsgrond in de voormelde artikelen 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, en 10, § 1, eerste lid, 1°, van het decreet van 28 juni 2013. Het is dan ook niet nodig om voor die bepaling (een bijkomende) rechtsgrond te zoeken in artikel 4, 1°, a), van dat decreet.

VORMVEREISTEN

5. Hieromtrent ondervraagd kondigde de gemachtigde aan dat het ontwerp het voorwerp zou uitmaken van overleg binnen het Intergewestelijk Ministerieel Overleg:

“Het ontwerp wordt in maart op de PW-IMO besproken.”

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,² moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

¹ Adv.RvS 73.203/1 van 7 april 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023, opmerking 3.

² Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

6.1. Luidens het ontworpen artikel 61, § 1, tweede lid,³ van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 wordt de melkproductieregistratie uitgevoerd “in lijn met de regels die zijn opgesteld door het *International Committee for Animal Recording* en de gegevens ervan worden ook gebruikt om fokwaardeschattingen te berekenen die uitgevoerd worden door een erkende stamboekvereniging of door derden die die erkende stamboekvereniging heeft aangewezen”.

De gemachtigde zette dienaangaande uiteen dat “[h]et (...) niet de landbouwers [zijn] die de ICAR-regels moeten volgen”, maar wel de stamboekverenigingen die de fokwaardeschattingen berekenen:

“Met het voorliggende ontwerp wordt ook een definitie ingevoegd van melkproductieregistratie. Dit is een brede definitie die gaat om het meten van de melkproductie en het bepalen van een aantal gehaltes en lactose. Dit kan dus gebeuren door melkmetingen waarbij de resultaten alleen door de landbouwer zelf worden gebruikt. Voor de veevoedermaatregel bijvoorbeeld is deze melkproductieregistratie voldoende, omdat het doel uitsluitend is om het melkvee te onderscheiden van het vleesvee. Voor de maatregel lokale rundveerassen (waarop artikel 7 van het ontwerp betrekking heeft) is daaraan toegevoegd dat het moet gaan om een melkproductieregistratie die niet alleen in lijn ligt met de ICAR regels, maar waarbij die gegevens ook worden gebruikt voor de berekening van de fokwaardeschattingen (en het is net voor die fokwaardeschattingen noodzakelijk dat het gebeurt volgens ICAR regels. Het zijn immers de stamboekverenigingen die de ICAR-regels moeten volgen en niet de landbouwers zelf). Dit levert een meerwaarde op omdat de individuele gegevens dan niet alleen op het eigen bedrijf worden gebruikt, maar ook de basis vormen voor de berekening van fokwaardeschattingen, en zo bijdragen aan de instandhouding en/of verbetering van de volledige populatie van het betrokken ras.”

Hij voegde daar nog het volgende aan toe:

“Conform de fokkerijverordening (VERORDENING (EU) 2016/1012 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 8 juni 2016 betreffende de zoötechnische en genealogische voorwaarden voor het fokken van, de handel in en de binnenkomst in de Unie van raszuivere fokdieren, hybride fokvarkens en levende producten daarvan en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 652/2014, de Richtlijnen 89/608/EEG en 90/425/EEG van de Raad en tot intrekking van bepaalde handelingen op het gebied van dierfokkerij (‘Fokkerijverordening’)) moeten stamboekverenigingen die prestatieonderzoek of genetische evaluaties uitvoeren, daarvoor methoden gebruiken die wetenschappelijk aanvaardbaar zijn volgens gevestigde zoötechnische beginselen en waarbij, indien van toepassing, rekening wordt gehouden met: a) de voorschriften en normen die door de desbetreffende referentiecentra van de Europese Unie, zoals bedoeld in artikel 29, lid 1, zijn vastgesteld; of b) bij gebrek aan die voorschriften en normen, de beginselen overeengekomen door ICAR. Voor raszuivere fokrunderen worden die taken verricht door het Interbull Centre, een vaste commissie van het Internationale Comité voor de

³ Ofschoon in de inleidende zin van artikel 7, 2°, van het ontwerp gewag wordt gemaakt van de toevoeging van een tweede en derde lid aan artikel 61, § 1, erkende de gemachtigde dat slechts één lid aan die bepaling wordt toegevoegd, zodat er moet worden geschreven: “er wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:”.

productiecontrole bij dieren (*International Committee for Animal Recording*, ICAR), dat als referentieorgaan van de Europese Unie is aangewezen bij Beschikking 96/463/EG van de Raad.”⁴

6.2. Zoals blijkt uit de bij de adviesaanvraag gevoegde omzettingstabel, en zoals de gemachtigde erkende, strekt artikel 7 van het ontwerp tot uitvoering van artikel 70 van 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 Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013’,⁵ en niet van verordening (EU) 2016/1012 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 ‘betreffende de zoötechnische en genealogische voorwaarden voor het fokken van, de handel in en de binnenkomst in de Unie van raszuivere fokdieren, hybride fokvarkens en levende producten daarvan en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 652/2014, de Richtlijnen 89/608/EEG en 90/425/EEG van de Raad en tot intrekking van bepaalde handelingen op het gebied van dierfokkerij’. In de eerstvermelde verordening wordt niet verwezen naar de ICAR-regels, zodat geen gewag kan worden gemaakt van een Unierechtelijke verplichting om de regels die zijn opgesteld door *het International Committee for Animal Recording* toe te passen voor de in het ontworpen artikel 61, § 1, tweede lid, bedoelde melkproductieregistratie en fokwaardeschattingen.

6.3. Aldus wordt in het ontwerp verwezen naar regels die niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt en die niet in het Nederlands zijn gesteld of vertaald.⁶ De betrokken regels vallen ook niet onder het toepassingsgebied van artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht, zoals gewijzigd door de wet van 25 september 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake Economie’. Het gaat immers noch om “door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm[en]”, noch om “specifiek Belgische normen”.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij (bijzondere) wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan

⁴ Erop gewezen dat beschikking 96/463/EG van de Raad van 23 juli 1996 ‘tot aanwijzing van de referentie-instantie die verantwoordelijk is voor de uniformisering van de methoden voor het testen van raszuivere fokrunderen en van de evaluatie van de testresultaten’ is opgeheven, preciseerde hij dat “dit (...) nu [is] geregeld door artikel 29 van de fokkerijverordening zelf. Uitvoering is gegeven bij [Uitvoeringsverordening - 2017/1422 - NL - EUR-Lex](#)”.

⁵ De gemachtigde verklaarde dienaangaande: “Zoals aangegeven in de concordantietabel geven artikel 6 tem 8 inderdaad uitvoering aan artikel 70 van verordening 2021/2115.

Dit artikel geeft de lidstaten de mogelijkheid om agromilieuklimaatverbintenissen te voorzien. De inhoud en uitwerking ervan wordt voorts volledig overgelaten aan de lidstaten, dus ook het bepalen van de inhoudelijke voorwaarden. Er zijn aldus geen andere artikelen uit de verordeningen die bepalingen bevatten over deze maatregelen en de inhoud ervan.

De uitwerking ervan op niveau van de lidstaat gebeurt middels het strategisch GLB-plan dat is goedgekeurd door de Europese Commissie (zoals ook bepaald in artikel 70, lid 1, Vo 2021/2115) en gebeurt dan verder middels het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023.”

⁶ Zie ook JENART C., *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 320 p.

zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling verwezen naar een norm die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet is bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar is.

Overigens moet worden opgemerkt dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een Unieregeling de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die hen worden opgelegd, nauwkeurig te kennen.⁷ De justitiabelen moeten immers ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen.⁸ Op grond hiervan heeft het Hof geoordeeld dat een bijlage bij een verordening welke niet is bekendgemaakt in het Publicatieblad geen bindende kracht heeft, voor zover deze bijlage beoogt verplichtingen op te leggen aan particulieren.⁹ Het Hof heeft zich er ook tegen verzet dat verplichtingen die zijn opgenomen in een gemeenschapsregeling die niet werd bekendgemaakt in de taal van een lidstaat, hoewel deze taal een officiële taal van de Europese Unie is, kunnen worden opgelegd aan particulieren in deze staat, ook al hadden deze personen via andere wegen van deze regeling kennis kunnen nemen.¹⁰ Bijgevolg lijkt het probleem van de verwijzingen naar niet bekendgemaakte technische normen die niet beschikbaar zijn in het Nederlands, zich in het recht van de Europese Unie in gelijkaardige termen te stellen als in de interne rechtsorde.

Artikel 9

7. De wetshistoriek van artikel 78, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023, dat wordt gewijzigd, ontbreekt. Dit moet worden verholpen.

⁷ Zie o.m.: HvJ 20 mei 2003, C-469/00, *Ravil SARL, Bellon import SARL en Biraghi SpA*, ECLI:EU:C:2003:295, punt 93; HvJ 11 december 2007, C-161/06, *Skoma-Lux sro t. Celní ředitelství Olomouc*, ECLI:EU:C:2007:773, punt 38.

⁸ HvJ 21 juni 2007, C-58/06, *Stichting ROM-projecten t. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECLI:EU:C:2007:370, punt 25.

⁹ HvJ 10 maart 2009, C-345/06, *Gottfried Heinrich*, ECLI:EU:C:2009:140, punt 63.

¹⁰ HvJ 11 december 2007, C-161/06, *Skoma-Lux sro t. Celní ředitelství Olomouc*, ECLI:EU:C:2007:773, punt 51. Zie ook HvJ 22 februari 2022, C-160/20, *Stichting Rookpreventie Jeugd*, ECLI:EU:C:2022:101, punten 40-52.

Artikel 10

8. In de inleidende zin van artikel 10 van het ontwerp moet worden verwezen naar artikel 79, § 2¹¹ (niet “§ 1”)¹², van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 en moet melding worden gemaakt van het gegeven dat die bepaling werd gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2024.¹³

Artikel 11

9. De wetshistoriek van artikel 80, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023, dat wordt gewijzigd, ontbreekt. Dit moet worden verholpen.

Artikel 12

10. Het ontworpen punt 4°/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023, dat wordt ingevoegd bij artikel 12, 2°, van het ontwerp, moet ook effectief dat nummer krijgen. Thans staat er “4°”.¹⁴

Artikel 19

11. Luidens artikel 19 van het ontwerp heeft het te nemen besluit met terugwerkende kracht uitwerking met ingang van 1 januari 2025.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

¹¹ In dat artikel wordt verkeerdelijk tweemaal gewag gemaakt van een paragraaf twee. Er zou van de gelegenheid gebruik kunnen worden gemaakt om de tweede vermelding van paragraaf 2 te vernummeren tot paragraaf 3.

¹² Die paragraaf telt immers slechts een lid.

¹³ Besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2024 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de aanplant en het onderhoud van boslandbouwsystemen en het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de uitvoering van maatregelen met een gunstig effect op het milieu, het klimaat en de biodiversiteit’.

¹⁴ Vermits het bestaande punt 4° wordt opgeheven bij artikel 12, 1°, van het ontwerp, zou het wel mogelijk zijn dat punt te vervangen door de tekst van het ontworpen punt 4°/1.

In de *bisnota* aan de Vlaamse Regering wordt de terugwerkende kracht verantwoord “door het feit dat een campagnejaar op 1 januari begint. De wijzigingen brengen voor de landbouwers geen nadelen teweeg”. De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Er worden geen rechten afgenomen. In tegendeel, er worden bijkomende mogelijkheden geboden aan de landbouwer, zoals het wijzigen van de verbintenis tijdens de looptijd, het verhogen van het minimumaantal dieren om een verbintenis aan te kunnen gaan, etc. Vermits het campagnejaar reeds gestart is op 1 januari 2025, zijn ook de nieuwe verbintenissen op dat ogenblik gestart. Daarom wordt inwerkingtreding retroactief voorzien op 1 januari.”

Het voorgaande gaat echter niet op voor het hele ontwerp.

Zo regelt het ontworpen 118, § 5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 (artikel 16 van het ontwerp) het bedrag dat als basis dient voor de berekening van de verlagingen die overeenkomstig artikel 89 van verordening (EU) 2021/2116 wegens niet-naleving van de sociale conditionaliteit moeten worden toegepast. Deze bepaling lijkt dan ook niet neer te komen op een gunstigere regeling zodat van de terugwerkende kracht moet worden afgezien.

Voorts moet worden vastgesteld dat, in zoverre in het ontworpen artikel 61, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2023 (artikel 7, 2°, van het ontwerp) de melkproductieregistratie wordt geregeld, die bepaling betrekking heeft op feitelijke handelingen en gebeurtenissen waarvoor de fictie van de terugwerkende kracht niet werkzaam is.

Bijgevolg moet de terugwerkende kracht waarin artikel 19 van het ontwerp voorziet worden beperkt tot die bepalingen van het ontwerp die effectief voordelen toekennen of moet voor de overige bepalingen kunnen worden aangetoond dat de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en dat geen verkregen situaties worden aangetast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE