



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.527/3
van 19 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 de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’

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 de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’.

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 Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 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. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het om advies voorgelegde 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 de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’.

Luidens de nota aan de Vlaamse Regering gaat het om “een aantal technische aanpassingen en verduidelijkingen”. Zo wordt de definitie van het begrip “hoofddeelt” verduidelijkt en wordt de definitie van het begrip “wintergewas” toegevoegd (artikel 1 van het ontwerp). Er wordt ook verduidelijkt dat het bedrijfshoofd een lid van een feitelijke vereniging, een gecommanditeerde vennoot of vennoot onder firma kan zijn (artikel 2, 2°). Artikel 5 van het ontwerp vervangt artikel 60, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 teneinde in de inleidende zin de verwijzing naar het eerste lid te preciseren tot een verwijzing naar punt 1° ervan, terwijl bij artikel 6 van het ontwerp artikel 61 van dat besluit wordt vervangen in het licht van de voormelde wijziging van artikel 60.

Voorts wordt aan de omschrijving van het begrip “actieve landbouwer” toegevoegd dat het moutproces van welbepaalde bieren en gedistilleerde dranken op het bedrijf zelf plaatsvindt (artikel 2, 1°) en wordt niet langer vereist dat het jaarlijks maaien van de percelen gebeurt “voor 1 oktober van het campagnejaar in kwestie” (artikel 3). Vervolgens wordt voorzien in een delegatie aan de Vlaamse minister bevoegd voor landbouw om de minimale zaaidichtheid te bepalen om een teelttoestemming voor de teelt van hennep te verkrijgen (artikel 4).

Daarnaast wordt bij artikel 7 een nieuw hoofdstuk 4/1 met betrekking tot de sociale conditionaliteit in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 ingevoegd, ter uitvoering van verordening (EU) 2021/2115.¹ Ten slotte wordt aan artikel 96 van dat besluit een nieuwe paragraaf 4 toegevoegd over de administratieve sancties met betrekking tot de sociale conditionaliteit (artikel 8).

Artikel 9 bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2025.

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’.

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef ervan, wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 4, 1°, a), en 44, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Naar luid van artikel 4, 1°, a), van het decreet van 28 juni 2013 kan de Vlaamse Regering, binnen de bevoegdheden, vermeld in artikel 6, § 1, V, en artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, 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 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. Met deze rechtsgrond kan worden ingestemd.

Artikel 44 van het decreet van 28 juni 2013 regelt het toezicht op dat decreet en machtigt de Vlaamse Regering hieromtrent nadere regels te bepalen. Dit artikel biedt, zoals de gemachtigde bevestigde, geen rechtsgrond voor enige bepaling in het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3 moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef artikel 44, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 worden weggelaten.

Artikel 9

5. Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2025.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Gevraagd waarom wordt voorzien in een retroactieve werking van het te nemen besluit, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het nieuwe campagnejaar is reeds gestart op 1 januari 2025. De retroactieve inwerkingtreding is nodig om een goede werking van de diensten te garanderen. De gewijzigde artikelen betreffen hetzij bepalingen die een voordeel inhouden voor de landbouwer, hetzij bepalingen die technische wijzigingen of correcties omvatten maar die in de praktijk reeds op die manier werden toegepast. Om die reden zijn er geen nadelige gevolgen voor de landbouwers in kwestie.”

Het antwoord van de gemachtigde overtuigt niet.

Enerzijds lijkt de toevoeging vervat in artikel 2 van het ontwerp dat het moutproces op het bedrijf zelf moet gebeuren geen voordeel in te houden voor de landbouwer maar veeleer een beperkende voorwaarde te zijn voor de invulling van het begrip “actieve landbouwer”. De Raad van State beschikt evenmin over feitelijke gegevens waaruit zou blijken dat deze voorwaarde reeds in de praktijk wordt toegepast. Anderzijds lijken de toevoegingen vervat in de artikelen 7 (een nieuw hoofdstuk 4/1 over sociale conditionaliteit) en 8 (over het bedrag van de betaling van administratieve sancties) van het ontwerp evenmin neer te komen op een gunstigere regeling, zodat van de terugwerkende kracht moet worden afgezien.

Bijgevolg moet de terugwerkende kracht waarin artikel 9 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

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE