



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.533/3
van 31 maart 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 juni 2023 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’

Op 27 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 ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 juni 2023 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’.

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 31 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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 juni 2023 ‘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’.

De stellers van het ontwerp beogen in de eerste plaats verduidelijkingen aan te brengen aan het ministerieel besluit van 23 juni 2023 en in de tweede plaats dat ministerieel besluit in overeenstemming te brengen met de beoogde wijzigingen aan 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’ waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 19 maart 2025 advies 77.527/3 heeft gegeven (artikelen 1 tot 4 van het ontwerp).

Daarnaast worden artikel 19 en bijlage 5 van het ministerieel besluit van 23 juni 2023 opgeheven (artikelen 5 en 8), ten gevolge van de opheffing van de rechtsgrond ervoor bij artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2024 ‘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’. Voorts worden de bijlagen 1 en 4 bij het ministerieel besluit van 23 juni 2023 vervangen door de bijlagen 1 en 2 bij het ontwerp (artikelen 6 en 7).

Tot slot bepaalt artikel 9 dat het te nemen ministerieel besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2025, met uitzondering van de artikelen 1, 3°, 3, 4, 5 en 8 die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2024.

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 4, § 2, derde lid, 29, vijfde lid, 36, tweede lid, 37, tweede lid, en 61 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023.

3.2. De gemachtigde bezorgde de volgende rechtsgrondentabel:

<i>Ontwerp van MB tot wijziging van MB rechtstreekse betalingen</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>
Art. 1	Art. 4, §2, derde lid
Art. 2	Art. 29, vijfde lid
Art. 3	Art. 37, tweede lid
Art. 4	Art. 61
Art. 5	Art. 65
Art. 6	Art. 4, §2, derde lid, 1°, a)
Art. 7	Art. 36, tweede lid
Art. 8	Art. 65

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

3.3. In de voormelde rechtsgrondentabel wordt als rechtsgrond voor de opheffing van artikel 19 van en bijlage 5 bij het ministerieel besluit van 23 juni 2023 bij de artikelen 5 en 8 van het ontwerp verwezen naar artikel 65 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023. Dit artikel werd evenwel opgeheven bij artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2024, met ingang van 1 januari 2025. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Artikel 65 diende als rechtsgrond voor artikel 19 van het MB van 23 juni 2023 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. Aangezien artikel 65 werd opgeheven met ingang van 1 januari 2025, heeft artikel 19 van het MB van 23 juni 2023 geen rechtsgrond meer. In het ontwerp van MB wordt dan ook bepaald dat artikel 19 zal worden opgeheven met ingang van 1 januari 2025.

In het ontwerp van MB wordt voor artikel 5 en artikel 8 bepaald dat ze uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2024. Dat betreft echter een vergissing. Dit zal worden rechtgezet, zodat deze artikelen maar uitwerking zullen hebben met ingang van 1 januari 2025.”

Aangezien de rechtsgrond voor de opheffing van de voormelde bepaling en bijlage wordt geboden door artikel 65 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023, dat zelf werd opgeheven met ingang van 1 januari 2025, is er geen rechtsgrond meer voorhanden voor die opheffing. De omstandigheid dat die opheffing gebeurt met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025 (en niet tot 1 januari 2024 in navolging van het voormelde antwoord van de gemachtigde), met andere woorden tot dezelfde datum als voor de opheffing van dat artikel 65,

doet geen afbreuk aan die vaststelling, aangezien de rechtsgrond voor een opheffingsbepaling moet bestaan bij de uitvaardiging ervan en niet enkel voor het tijdstip van uitwerking ervan in de tijd.¹

Het is wel mogelijk om artikel 19 van en bijlage 5 bij het ministerieel besluit van 23 juni 2023 op te heffen met een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering² 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’. Luidens die bepaling kan de Vlaamse Regering 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. Daartoe moeten de artikelen 5 en 8 van het ontwerp worden overgeheveld naar een besluit van de Vlaamse Regering³, 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.

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 61 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023, “zoals vervangen bij het te nemen besluit ‘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’”, waarover de Raad van State op 19 maart 2025 advies 77.527/3 heeft gegeven.

Artikel 9

5. Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen ministerieel besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2025, met uitzondering van de artikelen 1, 3°, 3, 4, 5 en 8 die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2024.

¹ Vgl. adv.RvS 73.601/3 van 8 juni 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 23 juni 2023, opmerking 5 en 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.

² De minister zelf kan immers geen beroep doen op een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals die waarover de Vlaamse Regering beschikt.

³ Zoals het te nemen 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’ waarover de Raad van State op 19 maart 2025 advies 77.527/3 heeft gegeven.

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 terugwerkende kracht van het te nemen ministerieel besluit, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het ontwerp van MB heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2025. De achterliggende reden is het feit dat het nieuwe campagnejaar reeds op 1 januari 2025 gestart is en de aanpassingen voor dit campagnejaar van toepassing zijn. Aangezien het louter gaat om aanpassingen die een voordeel inhouden voor de landbouwer, dan wel technische wijzigingen of correcties die reeds in de praktijk op die manier worden toegepast, houdt de retroactieve werking geen nadelige gevolgen in voor de landbouwers.

De artikelen 1, 3°, 3 en 4 hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2024. Hier gaat het om verduidelijkingen, die reeds in de praktijk werden uitgevoerd. De aanpassing houdt bijgevolg geen veranderingen in voor de landbouwers. In het ontwerp van MB wordt ook voor de artikelen 5 en 8 bepaald dat ze uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2024, maar dat betreft een vergissing. Dit zal worden rechtgezet, zodat deze artikelen maar uitwerking zullen hebben met ingang van 1 januari 2025.”

Het antwoord van de gemachtigde overtuigt niet.

5.1. Zo lijkt de toevoeging vervat in artikel 1 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”. In zoverre deze bepaling van het ontwerp geen effectief voordeel toekent of niet kan worden aangetoond dat de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en dat er geen verkregen situaties worden aangetast, moet van de terugwerkende kracht ervan worden afgezien.

5.2. Daarnaast rijst voor artikel 3 van het ontwerp de vraag of deze bepaling zich wel leent tot een retroactieve toepassing. Enerzijds betreft de registratieverplichting van het samenuitbatingscontract een procedurele verplichting die berust op feitelijke handelingen, waarvoor de juridische fictie van de terugwerkende kracht onwerkbaar is. Anderzijds is het onduidelijk hoe de overgangsregeling vervat in het ontworpen artikel 14, tweede lid, van het ministerieel besluit van 23 juni 2023, met name “voor campagnejaar 2024 31 december 2024 als de uiterste datum voor de registratie van het samenuitbatingscontract”, thans nog kan worden toegepast, vermits de uiterste datum van registratie reeds in het verleden ligt (artikel 3, 2°, van het ontwerp). Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Vandaag stelt het MB van 23 juni 2023 reeds dat de landbouwer over een geregistreerd samenuitbatingscontract dient te beschikken. Er werd geen uiterste datum voor deze registratie vastgelegd, maar men mocht er redelijkerwijze wel vanuit gaan dat deze registratie diende te hebben plaatsgevonden uiterlijk op de laatste dag van het jaar van

de steunaanvraag. Er wordt dus retroactief geen bijkomende verplichting opgelegd aan de landbouwer. Met het ontwerp van MB wordt vastgelegd dat het samenuitbatingscontract in de toekomst uiterlijk geregistreerd dient te zijn op de uiterste wijzigingsdatum van de verzamelaanvraag in het jaar van de steunaanvraag (zijnde 31 mei).”

Hiermee kan niet worden ingestemd.

Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich ertegen dat “impliciet geldende” verplichtingen retroactief worden opgelegd. Het is immers van twee zaken één. Ofwel wisten de landbouwers in kwestie dat de registratie diende te hebben plaatsgevonden uiterlijk op de laatste dag van het jaar van de steunaanvraag, in welk geval de overgangsregeling uit artikel 3, 2°, van het ontwerp overbodig is, ofwel wisten de landbouwers in kwestie dit niet, in welk geval de registratieverplichting niet met terugwerkende kracht kan worden opgelegd en de landbouwers voldoende tijd dienen te krijgen om aan de registratieverplichting te voldoen.

Aangezien de terugwerkende kracht onwerkbaar is, moet hiervan voor artikel 3 van het te nemen ministerieel besluit worden afgezien.

5.3. Wat betreft de artikelen 5 en 8 van het ontwerp, kan worden ingestemd met de door de gemachtigde voorgestelde rechtzetting van 1 januari 2024 naar 1 januari 2025, maar moeten deze bepalingen worden overgeheveld naar een besluit van de Vlaamse Regering (zie opmerking 3.3).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE