



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.553/3
van 8 april 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 12 mei 2023 tot uitvoering 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’

Op 13 maart 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 12 mei 2023 tot uitvoering 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 april 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 april 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 minister van Omgeving en Landbouw strekt ertoe verscheidene wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 12 mei 2023 ‘tot uitvoering 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’.

De vermelding van een aantal teelten die in aanmerking komen voor subsidie wordt verduidelijkt (artikelen 1, 2 en 10 van het ontwerp). De beheervoorwaarde inzake het braak houden van het perceel en de onderwerking voor het verkrijgen van subsidies voor de voorjaarsbraak wordt gewijzigd (artikel 3). De hoeveelheid nitraat die wordt toegevoegd aan het veevoeder voor melkvee wordt aangepast (artikel 4). Verschillende bepalingen met betrekking tot de bij te houden verantwoordingsstukken worden gewijzigd (artikelen 5, 6 en 8). De voorwaarden waaraan gebruikte stalmest moet voldoen om voor een subsidie in aanmerking te komen worden verduidelijkt (artikel 7). Tot slot wijzigen de artikelen 9 en 11 bepalingen met betrekking tot het bodempaspoort alsook, wat artikel 9 betreft, met betrekking tot de streefzone voor het organischekoolstofgehalte van de bodem.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2025 (artikel 12).

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt, blijkens de vermeldingen in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef, gezocht in de artikelen 36, § 3, 38, § 3, 39, § 3, 51, § 4, 74, § 2, 90, § 4, 97, § 4, en 105 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’.

De gemachtigde bezorgde de volgende rechtsgrondentabel:

<i>Artikel MB</i>	<i>Besluit van 21 april 2023 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de uitvoering van maatregelen met een gunstig effect op het milieu, het klimaat en de biodiversiteit</i>	<i>Decreet 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid</i>
Artikel 1	Artikel 36, §3	Artikel 10, §1, eerste lid, 1° en §3
Artikel 2	Artikel 38, §3	Artikel 10, §1, eerste lid, 1° en 4°, en §3 → Artikel 10, §1, eerste lid, 4° zal worden toegevoegd aan het ontwerp
Artikel 3	Artikel 39, §3	Artikel 10, §1, eerste lid, 1° en 4°, en §3
Artikel 4	Artikel 51, §4	Artikel 10, §1, eerste lid, 1° en §3
Artikel 5	Artikel 105	Artikel 10, §1, eerste lid, 1° en §3
Artikel 6	Artikel 105	Artikel 10, §1, eerste lid, 1° en §3
Artikel 7	Artikel 72, §4	Artikel 10, §1, eerste lid, 1° en §3
Artikel 8	Artikel 105	Artikel 10, §1, eerste lid, 1° en §3
Artikel 9	Artikel 74, §2	Artikel 10, §1, eerste lid, 1° en §3
Artikel 10	Artikel 90, §4	Artikel 10, §1, eerste lid, 1° en 4°, en §3
Artikel 11	Artikel 97, §4	Artikel 10, §1, eerste lid, 1° en §3
Artikel 12	/	/

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

4.1. Zoals ook vermeld in de rechtsgrondentabel, wordt de rechtstreekse rechtsgrond voor artikel 7 van het ontwerp geboden door artikel 72, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023, dat dan ook moet worden vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef.

4.2. De rechtstreekse rechtsgrond voor artikel 9 van het ontwerp wordt meer precies geboden door artikel 74, § 2, *tweede lid*, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023.

4.3. De artikelen 36, § 3, 38, § 3, 39, § 3, 51, § 4, 72, § 4, 74, § 2, tweede lid, 90, § 4, 97, § 4, en 105 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, en 10, § 1, eerste lid, 1° en 4° (niet: 3°), en § 3, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen in opmerkingen 4.1 tot 4.3 is uiteengezet.

Artikel 12

6. Overeenkomstig artikel 12 van het ontwerp heeft het te nemen besluit 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.

Een aantal van de ontworpen wijzigingen betreffen verduidelijkingen die geen verkregen situaties lijken aan te tasten (meer bepaald de artikelen 1, 2 en 10 van het ontwerp) of houden versoepelingen in (meer bepaald de artikelen 5, 7, 9 en 11 van het ontwerp). Voor de artikelen 3, 4, 6 en 8 van het ontwerp rijst evenwel de vraag naar de verantwoording van de terugwerkende kracht. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“De landbouwers zijn op de hoogte gebracht van al deze wijzigingen en kennen reeds bijgevolg de verplichtingen.

Wat betreft artikel 3 kan worden aangevuld dat de ‘teeltresten’ een verduidelijking is van het artikel zoals het reeds bestond. Het effect van achtergebleven teeltresten is immers gelijkaardig aan de resten van een groenbedekker/gras.

Wat betreft artikel 6 kan worden aangevuld dat gaat het om het nemen van een foto van de oogst van korrelmaïs, hetgeen pas in het najaar gebeurt.”

De omstandigheid dat de landbouwers reeds op de hoogte zijn gebracht van die wijzigingen kan op zich beschouwd de terugwerkende kracht niet verantwoorden. Daar komt nog bij dat de artikelen 3, 4, 6 en 8 van het ontwerp betrekking hebben op feitelijke handelingen, waarvoor de fictie van de terugwerkende kracht niet werkzaam is.

Wat betreft artikel 3 van het ontwerp staat niet vast dat de verduidelijking die erbij wordt aangebracht, geen bijkomende verplichtingen inhoudt voor de betrokken landbouwers.

Voor artikel 4 van het ontwerp kan allerminst worden uitgesloten dat het in bepaalde gevallen gaat om een verstrenging van de betrokken verplichting tot toevoeging van nitraat aan het veevoeder voor melkvee. De gemachtigde gaf hierover ook geen nadere toelichting.

Indien de verplichting tot het nemen van een foto met de relevante omgevingselementen pas geldt voor het najaar van 2025, rijst geen probleem voor artikel 6 van het ontwerp, maar is de terugwerkende kracht ervoor ook niet nodig.

Voor artikel 8 van het ontwerp ten slotte, waarover de gemachtigde geen nadere toelichting geeft, gaat het om een nieuwe verplichting die wordt opgelegd aan de betrokken landbouwers.

Tenzij indien alsnog een sluitende verantwoording kan worden geboden voor de terugwerkende kracht van de artikelen 3, 4, 6 en 8 van het te nemen besluit, moet bijgevolg van die terugwerkende kracht worden afgezien.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE