



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.414/16
van 26 januari 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 7, 26 en 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling’

Op 22 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 7, 26 en 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 23 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 januari 2024.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“Er is een verzoek om spoedbehandeling ingediend, gemotiveerd door de omstandigheid dat de wijziging in dit besluit tot doel heeft landbouwers op korte termijn meer mogelijkheden te bieden om beheerovereenkomsten toe te passen op hun bedrijf door combinaties met niet-productieve elementen toe te staan vanaf 2024. Die inhoudelijke bijsturing is goedgekeurd door de Europese Commissie op 21 december 2023 via een wijziging van het GLB Strategisch Plan. In de voormelde wijziging van het GLB Strategisch Plan is vermeld dat de inhoudelijke bijsturing voor beheerovereenkomsten ingaat vanaf 2024. Landbouwers die een nieuwe beheerovereenkomst voor het jaar 2024 willen sluiten, moeten die voor 15 december 2023 ondertekenen. Het is belangrijk om die landbouwers voldoende duidelijkheid te geven over de voorwaarden die van toepassing zullen zijn op hun nieuwe beheerovereenkomst. Ook het ministerieel besluit van 14 juni 2023 tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling moet daardoor gewijzigd worden. Een spoedige definitieve goedkeuring van dit besluit is daarom gewenst.”

De gemachtigde verschafte in dat verband de volgende verduidelijking:

“De nieuwe beheerovereenkomsten die starten in 2024 werden ondertekend voor 15 december 2023. De voorgestelde versoepeling zal vanaf 2024 van toepassing zijn op de gesloten beheerovereenkomsten. De versoepeling van de regelgeving werd reeds onder voorbehoud gecommuniceerd naar de landbouwers met een beheerovereenkomst. Gezien het een versoepeling betreft voor de landbouwers die de bedrijfsinpasbaarheid van de beheerovereenkomsten bevordert, zijn landbouwers vragende partij om deze regeling al vanaf 2024 te doen ingaan. Het ingaan vanaf 2024 is ook vermeld in de wijziging van het GLB SP. Voor de beheerovereenkomsten die reeds gesloten zijn is een specifieke communicatie gepland, onmiddellijk na goedkeuring van de gewijzigde wetgeving, om de aangepaste, versoepelde voorwaarden mee te delen. Het blijft belangrijk om een spoedige goedkeuring van het ontwerp BVR en ontwerp MB te verkrijgen, om deze communicatie zo snel mogelijk op te starten. Landbouwers die hun beheerovereenkomsten in 2024 wensen te gebruiken als niet-productief areaal (NPE) binnen de conditionaliteit, moeten dit aangeven in hun verzamelaanvraag. Vanaf half februari stelt het Agentschap voor Landbouw en Zeevisserij de elektronische verzamelaanvragen open op het e-loket, en kunnen landbouwers hun verzamelaanvraag 2024 indienen. Daarom is het belangrijk om snel zekerheid te bieden aan de landbouwers over deze regeling, opdat ze hun verzamelaanvraag 2024 correct kunnen invullen.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 ‘tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling’ teneinde toe te laten dat percelen waarvoor een beheerovereenkomst werd gesloten voor bepaalde beheerpakketten gebruikt kunnen worden om te voldoen aan de regels betreffende de niet-productieve elementen als onderdeel van de conditionaliteit¹ (artikel 1 van het ontwerp).

De datum waarop het verzoek tot omzetting of vervanging van een bestaande beheerovereenkomst (of een deel ervan), of een verzoek tot uitbreiding van de oppervlakte waarop een beheerpakket betrekking heeft, moet worden ingediend, wordt vastgesteld op 1 november van het jaar dat voorafgaat aan de gewenste aanvangsdatum (artikel 2).

4. De te wijzigen artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023, zoals van kracht vanaf de datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit, zijn ook van toepassing op de beheerovereenkomsten die voor de datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit zijn gesloten (artikel 3).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2024 (artikel 4).

RECHTSGROND

5. Het te nemen besluit vindt rechtsgrond in de in de aanhef vermelde bepalingen.

¹ Zie de artikelen 62 tot 66 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’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

6. De te wijzigen artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023, zoals van kracht vanaf de datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit, zijn ook van toepassing op de beheerovereenkomsten die voor de datum van de inwerkingtreding ervan zijn gesloten. Naar luid van de nota aan de Vlaamse Regering is het de bedoeling van deze overgangsregeling dat de wijzigingen “ook van toepassing zijn op de beheerovereenkomsten die gesloten werden op grond van het besluit van 12 mei 2023”.

Met het oog op de rechtszekerheid moet worden verduidelijkt dat de toepasselijkheid van de aldus gewijzigde regels enkel beheerovereenkomsten betreft die vanaf 2024 worden uitgevoerd.

Artikel 4

7.1. De ontworpen regeling werkt terug tot 1 januari 2024. 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.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

7.2. De terugwerkende kracht wordt door de gemachtigde verantwoord zoals hiervoor aangegeven (opmerking 1). In de nota aan de Vlaamse Regering wordt daarover eveneens het volgende opgemerkt:

“In de GLB wijziging was immers ook duidelijk vooropgesteld dat de wijziging in werking zou treden vanaf 2024. Aangezien de conditionaliteitsverplichtingen in werking treden vanaf 1 januari, is het belangrijk dat ook de wijzigingen in het voorliggende besluit in werking treden op 1 januari 2024.”

Het door de gemachtigde overgelegde GLB Strategisch Plan 2023-2027, zoals gewijzigd, verduidelijkt dat de hier relevante wijziging ervan in werking treedt “de dag na de datum van notificatie van het uitvoeringsbesluit van de Commissie tot goedkeuring van de wijziging van het strategisch GLB-plan 2023-2027 van België (Vlaanderen).”

7.3. Krachtens artikel 119, lid 4, 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 Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013’, werd het gewijzigde GLB Strategisch Plan 2023-2027 door de Europese Commissie goedgekeurd bij uitvoeringsbesluit van 21 december 2023.²

Er kan bijgevolg worden aangenomen dat voor de terugwerkende kracht een afdoende grondslag bestaat.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

² Commission implementing decision of 21.12.2023 ‘approving the amendment of the 2023-2027 CAP Strategic Plan of Belgium (Flanders) for Union support financed by the European Agricultural Guarantee Fund and the European Agricultural Fund for Rural Development’.