



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.995/3

van 2 april 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten van de sectorale regelgeving inzake rechtstreekse betalingen, inzake gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid, en inzake agromilieuklimaatmaatregelen en ecoregelingen’

Op 3 maart 2026 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 diverse besluiten van de sectorale regelgeving inzake rechtstreekse betalingen, inzake gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid, en inzake agromilieuklimaatmaatregelen en ecoregelingen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 april 2026.

*

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 tot de wijziging van verscheidene besluiten van de Vlaamse Regering en een ministerieel besluit die betrekking hebben op de nadere uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie.

In artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 ‘houdende bepalingen tot inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’ worden verscheidene delegaties ingevoegd aan de Vlaamse ministers bevoegd voor het landbouwbeleid en voor het leefmilieu (artikel 1 van het ontwerp).

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’ heeft betrekking op de subsidiëring van ecoregelingen en agromilieuklimaatmaatregelen ter uitvoering van verordening (EU) 2021/2115¹ en verordening (EU) 2021/2116². De ontworpen wijzigingen van dat besluit (artikelen 2 tot 24 van het ontwerp) voorzien in de opheffing van vier ecoregelingen en de invoering van twee nieuwe ecoregelingen, alsook in de versoepeling van de sanctieregeling van diergebonden maatregelen, samen met een aantal kleinere aanpassingen.

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’ wordt gewijzigd (artikelen 25 tot 35 van het ontwerp) met het oog op de afstemming op het striktere beleid inzake het bufferen van waterlopen en de versoepeling van de sanctieregeling van diergebonden maatregelen, samen met een aantal kleinere aanpassingen en vereenvoudigingen.

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’.

² 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’.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 ‘over het combineren van agromilieuklimaatmaatregelen, ecoregelingen en beheerovereenkomsten’ wordt gewijzigd (artikelen 36 tot 41 van het ontwerp). Daarbij worden onder meer de bijlagen 1 en 2 vervangen over de combinatiemogelijkheden van agromilieuklimaatmaatregelen, ecoregelingen, beheerovereenkomsten en verbintenissen voor de voortzetting van de biologische productiemethode.

Artikel 19 en bijlage 5 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’ worden opgeheven met ingang van 1 januari 2025 (artikel 42 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2026, met uitzondering van de artikelen 19 tot 24, 26 en 30 tot 35, die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2025 (artikel 43 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef, onder voorbehoud van wat volgt.

3.1. De gemachtigde bevestigde dat artikel 3, §§ 1, 3 en 4, en artikel 4 van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’ geen rechtsgrond bieden voor het ontwerp en dat de verwijzing ernaar moet worden weggelaten uit de aanhef.

3.2. De gemachtigde bevestigde dat de artikelen 70, 1°, en 71, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ geen rechtsgrond bieden voor het ontwerp en dat de verwijzing ernaar moet worden weggelaten uit de aanhef.

3.3. Voor artikel 42 van het ontwerp moet worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (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 2013.³

³ Zie adv.RvS 77.533/3 van 31 maart 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 30 april 2025 ‘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’, opmerking 3.3.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 3.1 tot 3.3, moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef

- een nieuw streepje worden toegevoegd met een verwijzing naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980;
- het huidige eerste streepje worden weggelaten;
- in het huidige tweede streepje de vermelding van de artikelen 70, 1°, en 71, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 worden weggelaten, alsook de overbodige vermelding “71, 1°.” die volgt op dat streepje.

Artikel 1

5. Bij het ontworpen artikel 2, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 (artikel 1, 1°, van het ontwerp) worden de Vlaamse ministers bevoegd voor het landbouwbeleid en het leefmilieu (hierna: de minister) gemachtigd om de verdere gevolgen en sancties te bepalen van het niet naleven van de voorwaarden van het autonome beheer of van het creëren van kunstmatige omstandigheden om voordeel te verkrijgen, met inbegrip van de mogelijkheid om de registratie van de landbouwer in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem te weigeren of in te trekken.

Op de vraag wat met die gevolgen en sancties wordt beoogd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het gaat om gevolgen en sancties die opgelegd worden in de Europese verordeningen, met name het weigeren of terugvorderen van betalingen en het niet-toekennen van andere voordelen, conform artikel 60 van verordening (EU) nr. 1306/2013 en artikel 11, lid 4, van verordening (EU) nr. 1307/2013.

Artikel 60 verordening (EU) nr. 1306/2013 bepaalt:

‘Omzeilingsclausule

Onverminderd specifieke bepalingen wordt geen van de voordelen waarin de sectorale landbouwwetgeving voorziet, toegekend aan natuurlijke personen of rechtspersonen van wie is komen vast te staan dat zij kunstmatig de voorwaarden hebben gecreëerd om voor dergelijke voordelen in aanmerking te komen en dus een voordeel zouden genieten dat niet in overeenstemming is met de doelstellingen van die wetgeving.’

Deze verordeningsbepaling verbiedt de lidstaten om voordelen toe te kennen aan landbouwers die kunstmatige omstandigheden hebben gecreëerd om fictief de indruk te wekken dat de voorwaarden worden nageleefd.’

Artikel 11, lid 4, van verordening (EU) nr. 1307/2013 bepaalt:

‘4. Aan landbouwers van wie vast komt te staan dat zij na 18 oktober 2011 kunstmatig de voorwaarden hebben gecreëerd om zich aan de gevolgen van dit artikel te onttrekken, wordt geen voordeel toegekend bestaande uit de omzeiling van de verlaging.’

Aangezien de Europese verordeningen die gevolgen bij niet-naleving bepaalt, wordt geen gebruik gemaakt van andere sanctiemogelijkheden zoals bijvoorbeeld voorzien in het landbouwdecreet.”

Zoals de ontworpen delegatie thans is geformuleerd, wordt aan de minister een aanzienlijke beoordelingsruimte verleend, die niet als een bijkomstige of detailmatige aangelegenheid kan worden beschouwd. Indien het werkelijk de bedoeling is om uitvoering te verlenen aan de door de gemachtigde aangehaalde verordeningsbepalingen, mag – eventueel met een verwijzing naar die bepalingen – enkel melding worden gemaakt van de erin vermelde sancties, namelijk het weigeren of terugvorderen van betalingen en het niet-toekennen van andere voordelen.

Artikelen 42 en 43

6.1. Overeenkomstig artikel 43 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2026, met uitzondering van de artikelen 19 tot 24, 26 en 30 tot 35, die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2025. Ook de opheffing van artikel 19 en bijlage 5 van het ministerieel besluit van 23 juni 2023, bij artikel 42 van het ontwerp, heeft 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.

6.2. De gemachtigde verantwoordde de terugwerkende kracht als volgt:

“Art. 42: Via artikel 42 worden artikel 19 van en bijlage 5 bij het ministerieel besluit van 23 juni 2023 opgeheven. Gezien er geen rechtsgrond meer is in de Europese regelgeving gebeurt deze aanpassing retroactief. Artikel 42 bepaalt dat artikel 19 van en bijlage 5 bij 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, worden opgeheven. Aangezien de rechtsgrond voor de opheffing van de voormelde bepaling en bijlage werd 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, was er geen rechtsgrond meer voorhanden voor die opheffing. Dat werd door de Raad van State opgemerkt in haar advies nr. 77.533/3 van 31 maart 2025 over het 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'. Vandaar dat gekozen wordt om deze opheffing te laten terugwerken tot 1 januari 2025. (...)

Art. 43:

- De retroactiviteit tot 1 januari '25 heeft vnl. betrekking op de wijzigingen die worden aangebracht aan de artikelen i.v.m. de sancties voor dieergebonden maatregelen (artikel 19-24, 30-35). Het gaat hier om een versoepeling van de regels, waardoor een voordeel wordt toegekend aan de landbouwer, en zodus worden er geen verkregen situaties aangetast: De niet-uitbetaling van het dier met een administratieve vaststelling op de identificatie en registratieverplichting van de subsidie blijft wel van toepassing, maar voor de bijkomende sanctieberekening worden ze niet meer mee in rekening gebracht.
- De retroactiviteit tot 1 januari '25 heeft ook betrekking op artikel 26 van het voorliggende ontwerp (wijziging artikel 16 van het besluit rechtstreekse betalingen). Deze aanpassing is een tekstuele verduidelijking van de delegatie gezien verduidelijkt wordt om welke envelop het gaat. Daarnaast wordt verduidelijkt dat het gaat om de beschreven maatregelen binnen de geldende herverdelingsflexibiliteit binnen het Gemeenschappelijk landbouwbeleid 2023-2027. De aanpassing treedt in werking op 1 januari 2025, zijnde het begin van het afgelopen campagnejaar. Er zijn geen nadelige gevolgen verbonden aan deze terugwerking voor de landbouwers.
- De retroactiviteit tot 1 januari '26: de overige artikelen hebben uitwerking vanaf 1 januari '26, zijnde de start van het nieuwe campagnejaar. Een aantal artikelen werd verduidelijkt. Daarnaast zijn er nieuwe maatregelen en geschrapte maatregelen. Dit werd in november gecommuniceerd naar de landbouwers. Bovendien zijn er geen aanvragen mogelijk voor 2026 dus er zijn geen landbouwers met lopende maatregelen momenteel. Daarnaast zijn er ook een aantal versoepelingen. Ook hier werd in november over gecommuniceerd.

Meer gedetailleerd

- Artikel 1, 6, 9, 11, 12 en 29 zijn verduidelijkingen
- Artikelen 2, 3, 4, 7, 8, 15, 16, 17 betreffen twee nieuwe steunmaatregelen die landbouwers de mogelijkheid tot steun geven voor bijkomende inspanningen die ze leveren op beschermingsstroken langs waterlopen ter vervanging van twee bestaande acties en betreft de schrapping van twee maatregelen. De landbouwers werden hier reeds in november 2025 over geïnformeerd. Enerzijds betreft het dus een bijkomende mogelijkheid tot steun. Deze nieuwe maatregelen komen in de plaats van de maatregel in punt 12° c) en d). Daarnaast is er ook schrapping van de maatregelen 6°, c) punt 3 en 6°, d). Ook deze schrapping werd reeds in november 2025 aan de landbouwers aangekondigd. Het was en is voor landbouwers bijgevolg niet mogelijk om de voorgestelde geschrapte maatregelen af te sluiten.
- Artikel 5 is een versoepeling vanuit de Europese verordening.
- Artikel 10 werd ook in november 2025 naar de landbouwers gecommuniceerd. Het is een aanpassing op vraag van de sector naar aanleiding van de boerenprotesten. Hierdoor verlaagt de bewijslast en het eenheidsbedrag verhoogt. Dit is dus voordelig voor de landbouwers.
- Art 13 en 14 vormen een versoepeling.

- Artikel 18 – Voor deelnemers aan de ecoregeling verandert er niets door de schrapping van deze voorwaarde hier gezien de voorwaarde nu geldt voor alle landbouwers. Voor deze voorwaarde was geen kost berekend.
- Artikel 25 bevat versoepelingen voor de telers van hennep.
- Artikel 27 wordt afgestemd op de nieuwe bepalingen in het Waterwetboek en werd ook gecommuniceerd naar de landbouwers vorig jaar.
- Artikel 28 een aanpassing van een foutieve verwijzing
- De aanpassingen van artikel 29 is zeer beperkt en werd al gecommuniceerd naar de sector.
- Artikel 36-41 zijn aanpassingen in het combinatiebesluit voor de nieuwe maatregelen die ook mee gecommuniceerd zijn en schrapping van afgelopen maatregelen.”

6.3. Verschillende van deze bepalingen houden nieuwe of strengere verplichtingen in voor de betrokken subsidieaanvragers. De omstandigheid dat ze al zijn gecommuniceerd naar de betrokken sector kan de terugwerkende kracht op zich niet verantwoorden.

De stellers van het ontwerp moeten de ontworpen terugwerkende kracht dan ook aan een nieuw onderzoek onderwerpen in het licht van wat voorafgaat en die beperken tot de bepalingen waarvoor daadwerkelijk is voldaan aan de voorwaarden vermeld in opmerking 6.1.

6.4. In ondergeschikte orde kan worden opgemerkt dat, aangezien de inwerkingtreding van de wijzigingsbepalingen wordt geregeld in artikel 43 van het ontwerp, in artikel 42 de vermelding “Met ingang van 1 januari 2025” beter kan worden weggelaten en in artikel 43 na de verwijzing naar de artikelen 30 tot 35 een verwijzing naar artikel 42 worden ingevoegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE